

Konkurssipesä julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa?

Konkurssipesän ympäristövastuu
toiminnanharjoittajana ja haltijana sekä
ympäristövastuun vaikutukset konkurssimenettelyssä

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Prosessi- ja insolvenssioikeuden syventävien opintojen projekti

OTM-tutkielma

Tekijä: Mira Hänninen

Ohjaaja: Heidi Lindfors

Helmikuu 2018



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution – Department	
Tekijä/Författare – Author Mira Hänninen			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Konkurssipesä julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa? Konkurssipesän ympäristövastuu toiminnanharjoittajana ja haltijana sekä ympäristövastuun vaikutukset konkurssimenettelyssä			
Oppiaine / Läroämne – Subject Prosessi- ja insolvenssioikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro gradu –tutkielma		Aika/Datum – Month and year Helmikuu 2018	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages XVI + 86
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Tutkielmassa tarkastellaan konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta ja sen vaikutuksia konkurssimenettelyssä. Aihe on ajankohtainen, sillä julkisuudessa on käyty keskustelua tilanteista, joissa ympäristöongelmia on jo ilmennyt tai on vaarana ilmetä konkurssimenettelyn yhteydessä. Aiheen tarkastelussa yhdistyvät ympäristöoikeus, jonka säännösten perusteella julkisoikeudellinen ympäristövastuu muodostuu, sekä konkurssioikeus, joka sääntelee konkurssimenettelyn kulkua, saatavien luokittelua ja konkurssivelkojen asemaa. Tutkimuksen pääpaino on kansallisessa oikeudessa, mutta aiheen tarkastelun monipuolistamiseksi tutkielmassa tarkastellaan myös, miten konkurssipesän ympäristövastuusta on linjattu Ruotsissa.</p> <p>Julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan velvollisuutta ryhtyä tarpeellisiin toimiin ympäristön ennallistamiseksi eli lainvastaisen tilan poistamiseksi ympäristövahingon jäljiltä tai ympäristövahingon ennaltaehkäisemiseksi. Ensisijaisessa ympäristövastuussa on usein aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toiminnanharjoittaja. Toissijainen tai rinnakkainen ympäristövastuu perustuu tyypillisesti hallintaan, ja toissijaista vastuuta on voitu myös rajoittaa vilpittömän mielen perusteella ja kohtuullisuusarvioinnilla. Lisäksi kunta on asetettu viimesijaiseen ympäristövastuuseen tärkeimpinä pidetyistä ympäristövelvoitteista.</p> <p>Ympäristöoikeudessa ei ole erikseen säädetty konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että myös konkurssipesä on ympäristövastuussa, jos se täyttää vastuun syntymiselle laissa asetetut edellytykset. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että konkurssipesä on toiminnanharjoittajana ja haltijana ympäristövastuussa ainakin sen harjoittamasta toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista. Lisäksi konkurssipesä on jätteen haltijana jätehuoltovastuussa silloinkin, kun jäte on syntynyt konkurssivelallisen toiminnasta. Muilta osin oikeustila on kuitenkin epäselvä. Epävarmuus johtuu erityisesti toiminnan, toiminnanharjoittajan ja haltijan käsitteiden tulkinvaraisuudesta sekä konkurssipesän ympäristövastuun seurauksista konkurssimenettelyssä. Ruotsissa, jossa konkurssipesän ympäristövastuuta on tarkasteltu laajemmin, on omaksuttu verrattain laaja konkurssipesän ympäristövastuu. Oikeuskäytännössä vakiintuneen linjauksen mukaan konkurssipesä voi olla ympäristövastuussa, kun se on jatkanut velallisen toimintaa ja myötävaikuttanut pilaantumiseen, tai kun se ei ole varsinaisesti jatkanut toimintaa, mutta pitää hallussaan jotain, mikä voi aiheuttaa pilaantumista ja konkurssipesällä on siihen määräämisoikeus.</p> <p>Konkurssipesän ympäristövastuun seuraukset konkurssimenettelyssä ovat yllättäviä erityisesti konkurssivelkojen ja saatavien luokittelun kannalta, sillä konkurssipesän ympäristövastuun myötä konkurssipesä voi olla massavelkaisessa vastuussa myös sellaisista ympäristöongelmista, jotka ovat aiheutuneet velallisen toiminnasta. Koska tällaisten saatavien oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssimenettelyn alkamista, ne luokiteltaisiin tyypillisesti konkurssisaatavaksi. Massavelan aseman myötä saatavien asema paranee muihin konkurssisaataviin nähden, mitä voidaan pitää ongelmallisena varsinkin velkojen yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. Siten ympäristöoikeuden ja konkurssimenettelyn välille muodostuu jännite. Jännitteen lähempi tarkastelu osoittaa, että konkurssipesän ympäristövastuulla on hyvin laaja yhteiskunnallinen merkitys esimerkiksi ympäristönsuojelun, kustannuksen oikeudenmukaisen kohdistumisen, konkurssivelkojen maksunsaantioikeuden ja yritysrahoituksen järjestymisen kannalta. Konkurssipesän ympäristövastuuta voidaan niin puoltaa kuin vastustaa usein eri perustein, joten vallitseva jännite ei ole poistettavissa pelkästään laintulkinnan ja punninnan avulla.</p> <p>Jännitteestä ja paikoitellen epäselvästä oikeustilasta johtuen tutkielmassa ehdotetaan oikeustilan selventämistä lain tasolla. Myös oikeusministeriö on asettanut työryhmän pohtimaan ympäristövastuiden asemaa konkurssissa, joten lainsäädäntömuutos on odotettavissa. Tutkielmassa ehdotetaan, että konkurssipesän ympäristövastuu olisi jatkossa verrattain suppea. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti konkurssipesä olisi massavelkaisessa vastuussa ympäristöongelmista silloin, kun ne johtuvat konkurssipesän omasta toiminnasta tai liittyvät kyseiseen toimintaan. Lisäksi konkurssipesä olisi rajatussa ympäristövastuussa äkillisistä ympäristöongelmista ja niiden ennaltaehkäisemisestä. Tällöin konkurssipesän tulisi ryhtyä toimenpiteisiin vähintään siinä laajuudessa, että ympäristöongelmasta ei voi aiheutua akuuttia vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Konkurssipesä ei olisi ympäristövastuussa muista velallisen toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista, vaan niihin liittyvät saatavat olisivat tavallisia konkurssisaatavia. Konkurssipesän ympäristövastuu voi määräytyä kuitenkin myös tätä laajemmaksi tai suppeammaksi, sillä viime kädessä kyse on politiikasta ja arvojen välisestä punninnasta.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Insolvenssioikeus – konkurssioikeus – konkurssimenettely – ympäristöoikeus – julkisoikeudellinen ympäristövastuu – toiminnanharjoittaja – haltija – maaperän ja pohjaveden pilaantuminen – jätehuolto – roskaantuminen			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto			
Muuta tietoa – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällysluettelo

Lähteet.....	III
Oikeuskirjallisuus.....	III
Virallisaineisto.....	X
Oikeuskäytäntö	XIII
Verkkoaineisto	XV
Lyhenteet	XVI
1 Johdanto.....	1
1.1 Ympäristövastuut konkurssissa	1
1.2 Kysymyksenasettelu	3
1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto.....	5
1.4 Tutkielman rajoitukset ja rakenne	8
2 Konkurssi- ja ympäristöoikeudellinen tausta	11
2.1 Konkurssioikeus	11
2.1.1 Konkurssimenettelyn perusteet ja saatavien luokittelu	11
2.1.2 Oikeusperiaatteet, omaisuuden suoja ja yhteisölliset tavoitteet.....	15
2.2 Ympäristöoikeus	18
3 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu	21
3.1 Yleisesti	21
3.2 Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus	24
3.3 Jätehuoltovelvollisuus	25
3.4 Roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuus.....	27
3.5 Ruotsi: ennaltaehkäisemisvelvollisuus ja pilaantumishäviöt	28
4 Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu.....	32
4.1 Yleisesti	32
4.2 Konkurssipesä toiminnanharjoittajana	33
4.2.1 Konkurssipesä ei ole jatkanut velallisen toimintaa	33
4.2.2 Konkurssipesä on jatkanut velallisen toimintaa	41
4.3 Konkurssipesä haltijana	44
5 Konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun vaikutukset konkurssimenettelyssä	53

5.1	Ympäristösaatavien luokittelu	53
5.2	Jännitteisen tilan tulkinta ja punninta	58
5.2.1	Lähtökohta jännitteen lieventämiseksi	58
5.2.2	Julkisoikeudellisen ympäristövastuun luonne ja konkurssipesän jätehuoltovastuu ..	60
5.2.3	Ympäristövastuun kohdistamisen yhteiskunnallinen merkitys	62
5.2.4	Konkurssipesän ominaispiirteet ja vähävaraisuuden vaikutus	64
5.2.5	Konkurssipesän ja rahoittajan vastuun analoginen tarkastelu	68
5.2.5.1	<i>Konkurssipesän vastuu velallisen sopimuksista</i>	<i>68</i>
5.2.5.2	<i>Rahoittajan vastuu velallisen aiheuttamista ympäristöongelmista</i>	<i>70</i>
5.2.6	Tulkinta ja punninta oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien valossa	71
5.3	Oikeustilan selventäminen lain tasolla	74
5.3.1	Selventävän lainsäädännön tarve ja ratkaisuvaihtoehdot	74
5.3.2	De lege ferenda	76
5.3.2.1	<i>Konkurssipesän ympäristövastuun laajuus</i>	<i>76</i>
5.3.2.2	<i>Ympäristösaatavien asema konkurssissa</i>	<i>80</i>
6	Johtopäätökset	83

Lähteet

Oikeuskirjallisuus

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki 2011. (Aarnio 2011)

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teos: *Häyhä, Juha:* Minun metodini. WSOY Lakitieto, Porvoo 1997. (Aarnio 1997)

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. WSOY, Juva 1989. (Aarnio 1989)

Airaksinen, Jussi: Kuolinpesän vastuu pilaantuneesta maaperästä – analoginen ulottuvuus konkurssipesän julkisoikeudellisiin vastuisiin? Julkaistu: Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja IX 2016 s. 329–335. (Airaksinen 2016)

Andersson, Hans – Andersson, Lars-Henrik: Reformbehov inom insolvensrätten. Julkaistu: Juridisk Tidskrift net 2017-2018 s. 58–62. (Andersson – Andersson 2018)

Bogdan, Michael: Concise Introduction to Comparative Law. Europa Law Publishing, Groningen 2013. (Bogdan 2013)

Darpö, Jan: Verksamhetsutövare, markägare och konkursbon i miljöbalken. Julkaistu: Svensk juristtidning 2000 s. 481–506. (Darpö 2000)

Darpö, Jan: Konkurs och miljöansvar – Debatt. Julkaistu: Insolvensrättsligt forum 28-29 januari 1999 s. 114–118. Iustus Förlag, Uppsala 1999. (Darpö 1999)

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Talentum, Helsinki 2012. (Ekroos et al. 2012)

Ekroos, Marja: Saastuneet alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopassa. Lakimiesliiton kustannus, Tampere 1994. (Ekroos 1994)

Herler, Casper: Markföroreningsansvaret. Talentum, Helsinki 2008. (Herler 2008)

Herler, Casper: Konkurs och miljöansvar – Går kolliderande allmänna läror att sammanjämka? Julkaistu: JFT 4–5/2005 s. 505–529. (Herler 2005)

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011. (Hirvonen 2011)

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum, Helsinki 2009. (Hollo 2009)

Hollo, Erkki J.: Maaperän pilaantuminen ja ympäristövastuu. Julkaistu: Business Law Forum 2004 s. 49–94. (Hollo 2004 a)

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum, Helsinki 2004. (Hollo 2004 b)

Hupli, Tuomas: Ympäristö- ja konkurssilainsäädännön yhteentörmäys. Esitys: EdilexPron Ympäristöoikeuden ajankohtaispäivä 7.6.2017 Helsingissä. (Hupli 2017)

Hupli, Tuomas: Asiantuntijalausunto. Konkurssiin asetetun osakeyhtiön toiminnasta aiheutuneen jätteen käsittelystä ja käsittelystä aiheutuvista vastuista osakeyhtiön

konkurssissa. Asiantuntijalausunto on annettu 21.4.2015 osana asiaa, joka on johtanut KHO:n vuosikirjapäätökseen 2017:53. (Hupli 2015)

Hupli, Tuomas: Kirja-arvostelu teoksesta Könkkölä, Mikko – Linna, Tuula: Konkurssioikeus. Julkaistu: Lakimies 2014/6 s. 890–894. (Hupli 2014)

Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Lakimiesliiton kustannus, Viro 2013. (Husa 2013)

Håstad, Torgny: Konkurs och miljöansvar – Debatt. Julkaistu: Insolvensrättsligt forum 28-29 januari 1999 s. 120–122. Iustus Förlag, Uppsala 1999. (Håstad 1999)

Hämäläinen, Harri: Konkurssipesän vastuu ympäristön pilaantumisesta ja roskaantumisesta. Julkaistu: Defensor Legis N:o 5/2002 s. 777–784. (Hämäläinen 2002)

Karapuu, Heikki: II Yleinen osa – 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teos: *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. Jatkuvapäivitteinen online-teos, Alma Talent. (Karapuu II Yleinen osa – 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu)

Kirveskari, Eeva: Kohtuullinen puhdistamisvastuu. Julkaistu: Defensor Legis N:o 5/2009 s. 804-827. (Kirveskari 2009)

Kokko, Kai – Mähönen, Jukka: Yritysten ympäristövastuu. Julkaistu: Ympäristöjuriidikka 1/2015 s. 35–73. (Kokko – Mähönen 2015)

Kontkanen, Helena: OM:n valmisteilla oleva uudistus: konkurssilainsäädännön tarkistaminen. Esitys: EdilexPron Ympäristöoikeuden ajankohtaispäivä 7.6.2017 Helsingissä. (Kontkanen 2017)

Koulu, Risto: II Konkurssioikeus. Teos: *Koulu, Risto – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna*: Insolvenssioikeus. Jatkuvapäivitteinen online-teos, Alma Talent. (Koulu II Konkurssioikeus)

Koulu, Risto: Konkurssioikeus. WSOY Pro, Helsinki 2009. (Koulu 2009)

Koulu, Risto: Uusi konkurssilaki. WSOY Lakitieto, Porvoo 2004. (Koulu 2004)

Kuusiniemi, Kari: I Perusteet – 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teos: *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Jatkuvapäivitteinen online-teos, Alma Talent. (Kuusiniemi I Perusteet – 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana)

Kuusiniemi, Kari: I Perusteet – 2. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä. Teos: *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Jatkuvapäivitteinen online-teos, Alma Talent. (Kuusiniemi I Perusteet – 2. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä)

Kuusiniemi, Kari: I Perusteet – 4. Perusoikeudet ja ympäristö. Teos: *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Jatkuvapäivitteinen online-teos, Alma Talent. (Kuusiniemi I Perusteet – 4. Perusoikeudet ja ympäristö)

Könkkölä, Mikko – Linna, Tuula: Konkurssioikeus. Talentum, Helsinki 2013. (Könkkölä – Linna 2013)

Lehtinen, Hanna: Konkurssitapaukset – kenen on vastuu? Esitys, Mutku-päivät 25.3.2015. Saatavilla:

https://asiakas.kotisivukone.com/files/mutku.kotisivukone.com/tiedostot/mutku_paivat_2015/09_konkurssitapaukset_lehtinen.pdf (vierailupäivä 18.1.2018) (Lehtinen 2015)

Linna, Tuula: The Environmental Liabilities of a Bankruptcy Estate. Julkaistu: International Insolvency Review Vol 26, 2017 s. 40–59. (Linna 2017)

Linna, Tuula: Konkurssipesän vastuu ympäristövahingosta. Julkaistu: Lakimies 3–4/2016 s. 373–403. (Linna 2016)

Länsineva, Pekka: III Yksittäiset perusoikeudet – 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teos: *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. Jatkuvapäivitteinen online-teos, Alma Talent. (Länsineva III Yksittäiset perusoikeudet – 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §))

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2002. (Länsineva 2002)

Michanek, Gabriel – Zetterberg, Charlotta: Den svenska miljörätten. Iustus Förlag, Uppsala 2012. (Michanek – Zetterberg 2012)

Möller, Mikael: Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law: Final Version 2016. Wolters Kluwer, Varsova 2016. (Möller 2016)

Möller, Mikael: Konkurs och miljöansvar – Skriftligt referat, Inledningsanförande ja Debatt. Julkaistu: Insolvensrättsligt forum 28-29 januari 1999 s. 95–113 sekä 118–120. Iustus Förlag, Uppsala 1999. (Möller 1999)

Määttä, Tapio: Ympäristö- ja konkurssilainsäädännön yhteentörmäys – ympäristöoikeudellinen näkökulma. Esitys: EdilexPron Ympäristöoikeuden ajankohtaispäivä 7.6.2017. (Määttä 2017)

Määttä, Tapio: Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriitajättelusta yhteensovittamismalliin. Julkaistu: *Lakimies* 2/2013 s. 171–191. (Määttä 2013)

Pfannenstill, Magnus: Några anmärkningar rörande ansvaret för miljöfarlig verksamhet vid konkurs och liknande situationer. Julkaistu: *Svensk juristtidning* 1993 s. 391–418. (Pfannenstill 1993)

Norros, Olli: Velvoiteoikeus. Sanoma Pro, Helsinki 2012. (Norros 2012)

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2003. (Siltala 2003)

Tuomainen, Jouko: Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2006. (Tuomainen 2006)

Tuomainen, Jouko: Vastuu saastuneesta ympäristöstä. WSOY Lakitieto, Vantaa 2001. (Tuomainen 2001)

Tuomisto, Jarmo: Sopimus ja insolvenssi. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2010. (Tuomisto 2010)

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT, Vantaa 2000. (Tuori 2000)

Turunen, Jaakko: Oikeuden kollisionormit. Edilex 2004. (Turunen 2004)

Vihervuori, Pekka: VIII Ympäristövastuu – 1. Ympäristövastuun perusteet. Teos: *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus.

Jatkuvapäivitteinen online-teos, Alma Talent. (Vihervuori VIII Ympäristövastuu – 1. Ympäristövastuun perusteet)

Vihervuori, Pekka: III Yksittäiset perusoikeudet – 16. Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teos: *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. Jatkuvapäivitteinen online-teos, Alma Talent. (Vihervuori III Yksittäiset perusoikeudet – 16. Oikeus ympäristöön (PL 20 §))

Wuolijoki, Sakari – Hemmo, Mika: Pankkioikeus. Talentum, Helsinki 2013. (Wuolijoki – Hemmo 2013)

Virallisaineisto

Suomi

HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 26/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle konkurssilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 242/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta.

HE 77/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta.

HE 181/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle etuoikeusjärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 165/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

KAM 35/01/14: Konkurssiasiamiehen toimiston lainsäädäntöaloite oikeusministeriölle ympäristövastuista konkurssissa (13.2.2014).

Konkurssiasiain neuvottelukunnan suositukset: 04 Työsuhteisiin liittyvät kysymykset konkurssissa (25.8.2017)

Konkurssiasiain neuvottelukunnan suositukset: 01 Konkurssipesän haltuunotto (1.9.2004, sisältöä muutettu 16.6.2009).

OM 25/41/2015: Työryhmän asettamispäätös konkurssilain tarkistamiseksi (14.10.2015).

OMML 1/2015: Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen – Hyötyjen ja haittojen arviointi (9.1.2015).

Ruotsi

Prop. 2006/07:95. Ett utvidgat miljöansvar.

Prop. 2004/05:35. Herrelösa fastigheter samt ansvar för konkurskostnader.

Euroopan unioni

Primäärilainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390. (SEUT)

Sekundäärilainsäädäntö

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta. EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56–75. (ympäristövastuudirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta. EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3–30. (jätedirektiivi)

Neuvoston direktiivi 75/442/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1975, jätteistä. EYVL L 194, 25.7.1975, s. 26–31. (vanha jätedirektiivi)

Valmisteluasiakirjat

EU:n komissio: Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the Period 2017-2020.
”Making the Environmental Liability Directive More Fit for Purpose” (28.2.2017)

Oikeuskäytäntö

Suomalainen oikeuskäytäntö

KHO 2017:53

KHO 2016:44

KHO 2015:39

KHO 2014:132

KHO 20.6.2013 taltio 2132

KHO 28.4.2005 taltio 1006

KHO 2003:51

KHO 16.8.2001 taltio 1863

KHO 1995-A-42

KHO 13.4.1994 taltio 1474

KHO 30.12.1993 taltio 5427

KHO 18.8.1993 taltio 2848

KHO 1991-A-89

Ruotsalainen oikeuskäytäntö

MÖD 2015:19

MÖD 2013:36

MÖD 2008:13

MÖD 2005:29

MÖD 2002:16

NJA 2012 s. 125

NJA 2006 s. 662

NJA 2004 s. 777

RÅ 1997 ref. 12

KN B 250/92

KN B 31/91

Saksalainen oikeuskäytäntö

BVerwGE 122, 75 (23.9.2004 – 7 C 22.03)

BVerwGE 107, 299 (22.10.1998 – 7 C 38.97)

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Asia C-1/03 Van de Walle, kok. 2004 I-7613

Asia C-188/07 Commune de Mesquer, kok. 2008 I-4501

Verkkoaineisto

Kauppalehti 12.5.2017: Nyt tämäkin on nähty: konkurssipesä meni konkurssiin – Ehrnroothien rahoilla. Saatavilla: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/nyt-tamakin-on-nahty-konkurssipesa-meni-konkurssiin---ehrnroothien-rahoilla/hspD9cay> (vierailupäivä 12.12.2017) (Kauppalehti 12.5.2017)

Yle 8.4.2015: Forssassa sotkuinen konkurssi: 1200 konttia täynnä jäteöljyä odottaa kuka raottaa lompakkoa. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-7914964> (vierailupäivä 10.12.2017)

Helsingin Sanomat 27.11.2013: Oikeustieteilijät ovat erimielisiä Talvivaaran ympäristövastuista. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000002691989.html> (vierailupäivä 10.12.2017)

Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
HD	Högsta domstolen, <i>Ruotsin korkein oikeus</i>
HE	Hallituksen esitys
JHL	Jätehuoltolaki (673/1978), <i>vanh.</i>
JL	Jätelaki (646/2011)
KAM	Konkurssiasiamies
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KL	Konkurslag (1987:672), <i>Ruotsin konkurssilaki</i>
KonkL	Konkurssilaki (120/2004)
KN	Koncessionsnämnden för miljöskydd, <i>Ympäristönsuojelun toimilupalautakunta Ruotsissa, vanh.</i>
LO	Lääninoikeus
MAL	Maa-aineslaki (555/1981)
MB	Miljöbalk, <i>Ruotsin ympäristökaari</i> (1998:808)
MJL	Laki velkojen maksunsaantijärjestyksestä (1578/1992)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen, <i>Ruotsin maa- ja ympäristöylioikeus</i>
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OM	Oikeusministeriö
USL	Uhkasakkolaki (1113/1990)
VJL	Jätelaki (1072/1993), <i>vanh.</i>
VYSL	Ympäristönsuojelulaki (86/2000), <i>vanh.</i>
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YmpVahL	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)

1 Johdanto

1.1 Ympäristövastuut konkurssissa

Kun ympäristölle haitallista toimintaa harjoittava yritys ajautuu konkurssiin, esiin nousee kysymys mahdollisista ympäristöongelmista sekä niihin liittyvien vastuiden kohdistamisesta. Ympäristöongelmat saavat alkunsa usein pikkuhiljaa ja huomaamatta, kun taas yritysten toiminta ja yritysmuodot voivat muuttua nopeastikin.¹ Lähtökohtaisesti ensisijaisessa vastuussa ympäristöongelmien hoitamisesta on toiminnanharjoittaja tai haltija. Jos ensisijainen vastuutaho on kuitenkin ajautunut maksukyvyttömäksi ja asetettu konkurssiin, on tutkittava, miten ympäristövastuut jäsentyvät konkurssimenettelyssä ja millainen asema ympäristövelvoitteiden suorittamisella on suhteessa muihin saataviin. Koska maksukyvytön velallinen ei käytännössä kykene huolehtimaan vastuustaan ainakaan täysimääräisesti, kyse on viime kädessä siitä, voidaanko vaatimukset kohdistaa konkurssipesään ja vaatia ympäristön kannalta tarpeellisten toimien suorittamista konkurssipesään kuuluvilla varoilla ennen jako-osuuksien maksamista konkurssivelkojille.

Tarkastelen tässä tutkielmassa konkurssipesän mahdollista julkisoikeudellista ympäristövastuuta tilanteissa, joissa yritys on ajautunut konkurssiin ja ympäristöongelmia on jo ilmennyt tai on vaarana ilmetä. Lisäksi tutkin, mitä seurauksia konkurssipesän ympäristövastuulla on konkurssimenettelyssä ja siihen osallistuvien konkurssivelkojien kannalta. Aihe on ajankohtainen, sillä Suomessa on ollut useita tapauksia, joissa ympäristölle haitallista toimintaa harjoittanut yhtiö on ajautunut maksukyvyttömäksi jättäen jälkeensä pilaantuneen ympäristön tai muita ympäristöongelmia. Koska tällaisiin tilanteisiin liittyy vahvasti ympäristönsuojelun yleinen intressi, myös julkisuudessa on käyty näkyvää keskustelua ympäristövastuiden asemasta konkurssissa.²

Julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan velvollisuutta ennallistaa ympäristö ympäristövahingon jäljiltä eli saattaa ympäristön lainvastainen tila ennalleen.³ Tätä kutsutaan myös puhdistamis- tai ennallistamisvastuuksi. Vastuun julkisoikeudellinen

¹ Vihervuori VIII Ympäristövastuu – 1. Ympäristövastuun perusteet – 1. Vastuun lähtökohdat ja vastuun muodot.

² Ks. muun muassa Oikeustieteilijät ovat erimielisiä Talvivaaran ympäristövastuista (HS 27.11.2013) ja Forssassa sotkuinen konkurssi: 1200 konttia täynnä jäteöljyä odottaa kuka raottaa lompakkoa (Yle 8.4.2015).

³ Tuomainen 2006 s. 79; Hollo 2004 a s. 53.

luonne ilmentää valtion ja yksityisen välistä oikeussuhdetta sekä toteuttaa ympäristönsuojelun intressiä: ympäristövahingon sattuessa vastuutaho voidaan velvoittaa suorittamaan tarpeelliset toimet ympäristön ennallistamiseksi, vaikka yksityisoikeudellista vahinkoa ei olisikaan aiheutunut. Julkisoikeudellinen ympäristövastuu ei kuitenkaan rajoitu ympäristövahinkojen jälkeiseen ennallistamisvastuuseen, vaan siihen voidaan katsoa lukeutuvan myös ympäristöongelmien ennaltaehkäisemiseen liittyvä sääntely, kuten pilaamiskiellot, jätehuollon järjestämisvelvollisuus sekä yleiset velvoitteet pyrkiä toimimaan ympäristön kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Tilanteet, joissa konkurssivelallinen on harjoittanut ympäristölle vaarallista, esimerkiksi maaperän pilaantumiseen tai ympäristölle vaarallisten jätteiden syntymiseen johtavaa toimintaa, eivät ole harvinaisia.⁴ Ympäristövastuut voivatkin liittyä monella tavoin konkurssitilanteisiin. Ympäristövahinko tai sen uhka voi johtua ensinnäkin yrityksen maksukyvyttömyydestä, esimerkiksi kykenemättömyydestä järjestää ja kustantaa jätehuolto. Toisaalta kalliit puhdistamis- ja muut toimintavelvoitteet voivat osaltaan myötävaikuttaa yrityksen ajautumiseen maksukyvyttömäksi. Jo aiemmin alkunsa saaneet ympäristöongelmat voivat myös ilmetä kaikessa laajuudessaan vasta konkurssin yhteydessä. Tällaisissa tapauksissa herääkin kysymys, missä asemassa ympäristövastuista seuraavat toimintavelvoitteet ja kustannukset ovat suhteessa muihin saataviin.

Ympäristövastuiden asemaan konkurssissa vaikuttaa merkittävästi se, voidaanko ympäristövastuu ja siihen perustuvat saatavat kohdistaa konkurssipesään. Tämän vuoksi kysymys konkurssipesän ympäristövastuusta on hyvin olennainen. Konkurssipesän ympäristövastuun tarkastelu ja kartoittaminen on tarpeellista, sillä ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä ei ole otettu erikseen kantaa konkurssitilanteisiin eikä lainsäädännöstä ilmene toistaiseksi yksiselitteisesti, milloin konkurssipesä on ympäristövastuussa. Erityissääntelyä konkurssipesän ympäristövastuusta on kuitenkin odotettavissa vastaisuudessa, sillä oikeusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella ympäristövastuiden asemaa konkurssissa.⁵

⁴ Hämäläinen 2002, s. 777. Aihe koskettaa muutenkin yritystoimintaa laajasti, sillä ympäristön pilaantumista voi tapahtua useilla eri toimintasektoreilla ja eri tavoin.

⁵ OM 25/41/2015: Työryhmän asettamispäätös konkurssilain tarkistamiseksi. Tarkalleen ottaen työryhmän tehtävänä on selvittää, onko ympäristövastuiden asemaa konkurssissa tarpeen selvittää. Tarvetta voitaneen kuitenkin pitää ilmeisenä. Esimerkiksi Konkurssiasiamiehen toimisto on julkaissut tätä koskevan lainsäädäntöaloitteen jo vuonna 2014, ks. KAM 35/01/14: Konkurssiasiamiehen toimiston lainsäädäntöaloite oikeusministeriölle ympäristövastuista konkurssissa. Työryhmän mietintöä odotetaan julkaistavaksi

Konkurssipesän ympäristövastuuta koskevaa erityissääntelyä voidaan pitää tarpeellisena oikeustilan selventämiseksi, sillä konkurssipesä ei ole mikä tahansa tavallinen toimija, joka jatkaisi toimintaansa myös tulevaisuudessa ja kerryttäisi siten lisävaroja itselleen. Konkurssipesä on vain varallisuusmassa, jonka taustalla ovat jako-osuuksiaan konkurssimenettelyssä odottavat velkojat. Siten kyse on viime kädessä siitä, käytetäänkö pesän varoja ensisijaisesti velkojen jako-osuuksien maksamiseen vai ympäristövelvoitteista huolehtimiseen. Tästä johtuen konkurssipesän ympäristövastuulla on myös muihin vastuutilanteisiin verrattuna omalaatuisia seurauksia, jotka niin ikään tulevat tarkasteltaviksi tässä tutkielmassa.

Tämän tutkielman aiheessa yhdistyvät kaksi oikeudenalaa, ympäristöoikeus ja konkurssioikeus. Ympäristöoikeuden tavoitteena on luonnollisesti suojella ympäristöä.⁶ Siten ympäristöoikeuden ja ympäristöpolitiikan kannalta on suositeltavaa pyrkiä levittämään vastuu ympäristön pilaantumisesta mahdollisimman monen tahon kannettavaksi, jotta ei ajauduta tilanteeseen, jossa vastuutaho puuttuu kokonaan tai vastuuta ei saada muuten toteutettua. Sen sijaan erityisesti konkurssivelkojen näkökulmasta konkurssimenettelyssä velkojille tulisi suorittaa velallisen varoista niin suuri osuus kuin mahdollista ja varallisuuden tulisi jakautua velkojen kesken oikeudenmukaisella tavalla.⁷ Tällöin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena rajoittaa konkurssipesän massavelkaiset vastuut mahdollisimman vähäisiksi. Ensisilmäyksellä oikeudenalojen välillä näyttäisikin olevan vastakkaisia pyrkimyksiä: toinen lähtökohtaisesti puoltaa konkurssipesän ympäristövastuuta ja toinen vastustaa sitä. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää nykyinen oikeustila ja löytää jännitteeseen perusteltu ratkaisu, joka ottaa huomioon niin konkurssissa ilmenevät kuin ympäristönsuojelullisetkin intressit.

1.2 Kysymyksenasettelu

Tämän tutkielman aiheena on julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssitilanteissa. Tarkastelun erityisenä kohteena on konkurssipesän mahdollinen ympäristövastuu. Siihen

maaliskuussa 2018. Tämä tutkielma on valmistunut 26.2.2018, minkä johdosta työryhmän mietintöä ei ole voitu huomioida tässä tutkielmassa.

⁶ Ekroos at al. 2012 s. 8.

⁷ Tämä liittyy konkurssiin likvidaatiomenettelynä, ks. Koulu 2009 s. 45; Könkkölä – Linna 2013 s. 3 ja 6.

liittyen pohdin myös julkisoikeudellisen ympäristövastuun luonnetta sekä konkurssipesän ympäristövastuun vaikutuksia. Tutkimuskysymykseni ovat seuraavat:

1. Millainen julkisoikeudellinen ympäristövastuu on ja minkä perusteella vastuu syntyy?
2. Milloin ja millä perusteilla konkurssipesä on julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa?
3. Mitä vaikutuksia konkurssipesän julkisoikeudellisella ympäristövastuulla on konkurssimenettelyssä ja konkurssivelkojen kannalta?

Ensimmäisen kysymyksen osalta tarkastelen julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdistumista, luonnetta ja tarkoitusta. Aiheen vuoksi tutkielman pääpaino on ympäristövastuun kohdistumisessa, joten tutkin, millä perusteilla julkisoikeudellinen ympäristövastuu syntyy eri ympäristöongelmien osalta. Julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta on säädetty useissa eri laeissa, ja yksittäisessä tilanteessa sovellettava vastuusääntely riippuukin ympäristöongelman kohteesta ja luonteesta. Myös vastuun sisällöllä ja ominaispiirteillä on merkitystä tarkasteltaessa myöhemmin julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuvia saatavia osana konkurssimenettelyä.

Kun julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskeva ympäristöoikeudellinen sääntely on selvillä, ympäristövastuun muodostumista siirrytään tarkastelemaan konkurssipesän näkökulmasta. Toisen kysymyksen osalta selvitän, milloin konkurssipesän katsotaan täyttävän vastuun syntymiselle asetetut edellytykset ja olevan siten julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa. Tarkastelun tavoitteena on kartoittaa konkurssipesän ympäristövastuun rajat, joten keskityn erityisesti sellaisiin olosuhteisiin ja konkurssipesän omiin toimiin, jotka ovat olleet keskeisiä ympäristövastuun muodostumisen kannalta.

Viimeiseksi tarkastelen, millaisia seurauksia konkurssipesän ympäristövastuulla on konkurssimenettelyn ja konkurssivelkojen kannalta. Tässä yhteydessä tarkastelun pääpaino on tilanteissa, joissa ympäristöoikeuden ja konkurssimenettelyn välille vaikuttaa muodostuvan jännite. Jännite saa tyypillisesti alkunsa, kun konkurssipesää pidetään ympäristöoikeudellisten normien perusteella vastuussa velvoitteista, joiden oikeusperuste on syntynyt velallisen toiminnassa ennen konkurssin alkamista. Tällaiset velvoitteet olisivat

tyypillisesti velalliseen kohdistuvia konkurssisaatavia, mutta konkurssipesän ympäristövastuusta seuraa, että konkurssipesä on massavelkaisessa vastuussa velvoitteista. Tarkastelen, olisiko jännite lievennettävissä laintulkinnalla ja punninnalla. Pohdin myös *de lege ferenda*, miten oikeustilaa tulisi selventää ja jännitettä lieventää lain tasolla.

1.3 Tutkimusmetodit ja lähdeaineisto

Koska tutkimus kohdistuu voimassaolevaan oikeuteen, käytän ensisijaisena tutkimusmetodina lainoppia. Keskeinen lähdeaineisto koostuu siten lainsäädännöstä sekä lainvalmisteluaineistosta, oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta. Noudatan lainopin metodia läpi tutkielman, mutta tutkimuksen luonne, painopiste ja tavoite muuttuvat tutkielman varrella. Tyypillisesti lainoppina on viitattu sekä oikeusnormien systematisointiin, niin kutsuttuun teoreettiseen lainoppiin, että oikeussääntöjen sisällön tulkintaan, joka muodostaa käytännöllisen lainopin ja jonka tehtävänä on esittää tulkintakannanottoja.⁸ Tässä tutkielmassa painopiste on käytännöllisessä lainopissa ja tulkintakannanottojen esittämisessä, mutta myös systematisoinnilla on osuutensa erityisesti pohdittaessa ympäristö- ja konkurssioikeudellisten säännösten keskinäisiä suhteita. Osana lainopillista tutkimusta suoritan myös oikeusnormien punnintaa, jonka *Siltala* on erottanut systematisoinnista ja tulkinnasta.⁹ Tutkielman oikeudellinen argumentaatio perustuu näihin kolmeen lainopin osa-alueeseen.

Tutkielman alkupuolella korostuvat systematisointi ja tulkinta. Tulkinnassa hyödynnetään monipuolisesti *Siltalan* erittelemiä oikeudellisia tulkintaperusteita, jotka ovat kielellisisemanttiset perusteet, historiallis-eksegeettiset perusteet, oikeuskäytännössä vakiintunut tulkinta, oikeussystemaattiset perusteet sekä reaaliset argumentit.¹⁰ Tyypillisesti tulkinnan keskiössä ovat oikeuslähteen kielelliseen ilmaisuun perustuvat kielellis-semanttiset perusteet sekä lainsäätäjän tarkoitukseen huomiota kiinnittävät historiallis-eksegeettiset perusteet, jolloin lähdeaineistona käytetään lainsäädäntöä ja lainvalmisteluaineistoa. Myös tässä tutkielmassa näillä perusteilla on keskeinen painoarvo tulkinnassa. Kuten kuitenkin myöhemmin tullaan huomaamaan, konkurssipesän ympäristövastuuta koskeva vallitseva oikeustila on paikoitellen epäselvä juuri sen vuoksi, ettei siitä ole säädetty erikseen tai sen

⁸ Aarnio 1997 s. 36–37; Hirvonen 2011 s. 22.

⁹ Siltala 2003 s. 328–329.

¹⁰ Siltala 2003 s. 331.

vaikutuksia konkurssioikeuden kannalta arvioitu lainsäädännössä eikä lainvalmisteluaineistossa. Tämän johdosta myös muilla oikeudellisilla tulkintaperusteilla on tässä tutkielmassa keskeinen rooli. Siten tulkinnessa kiinnitetään huomiota myös oikeuskäytännössä vakiintuneeseen tulkintaan, jolloin tarkastelu kohdistuu oikeuskäytäntöön, sekä oikeussysteemiin perusteisiin, jolloin yksittäisiä tulkintoja peilataan muuhun kokonaisuuteen.

Viimeisenä oikeudellisena tulkintaperusteena olen käyttänyt reaalisia argumentteja eli eri tulkintavaihtoehtojen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Reaalisilla argumenteilla on tavanomaista keskeisempi asema tässä tutkielmassa johtuen tutkielman aiheen yhteiskunnallisesta merkityksestä. Vaikka lainoppi velvoittaaakin tutkijan sitoutumaan pääosin voimassaolevaan oikeuteen¹¹, reaaliset argumentit ovat tulleet osaksi lainoppia ja tulkintaa *reella överbäganden* –juridiikan myötä. Sen mukaan oikeuden yhteiskunnallisia vaikutuksia ei voida sivuuttaa, vaan ne ovat laintulkinnan viimekätinen kontrolliperusta.¹² Kyse on edelleen lainopillisesta tutkimuksesta, sillä myös reaalisten argumenttien osalta tulkinnan on perustuttava voimassaolevaan oikeuteen ollakseen lainmukainen. Lopullinen tulkintavaihtoehto valikoituu kuitenkin ns. parhaiden seurausten periaatteella siten, että vaihtoehtojen yhteiskunnalliset vaikutukset muodostavat viimekätisen perustelun valinnalle. Reaalisten argumenttien käyttö on nykyisin yleisesti hyväksyttyä suomalaisessa lainopissa.¹³

Systematisoinnissa pyrin määrittämään tutkimuksen kohteena olevien oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden keskinäiset suhteet. Systematisoinnissa keskeisiä välineitä ovat konfliktinratkaisunormit, joiden avulla pyritään ohjaamaan oikeusnormien välisten ristiriitojen ratkaisemista ja siten säilyttämään oikeusjärjestyksen looginen konsistenssi.¹⁴ Näitä konfliktinratkaisunormeja ovat *lex superior derogat legi inferiori*, jonka mukaan ylemmänasteinen normi syrjäyttää alemmanasteisen normin, *lex posterior derogat legi priori*, jonka mukaan myöhemmin säädetty normi syrjäyttää aiemmin säädetyn normin sekä *lex specialis derogat legi generali*, jonka mukaan erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen.¹⁵ Systematisointi palvelee omalta osaltaan myös laintulkintaa ja vahvistaa käsitystä nykyisestä oikeustilasta.

¹¹ Hirvonen 2011 s. 26.

¹² Siltala 2003 s. 553.

¹³ Siltala 2003 s. 554; Aarnio 1989 s. 241.

¹⁴ Tuori 2000 s. 184 ja 198.

¹⁵ Tuori 2000 s. 184–185 ja Aarnio 1989 s. 254–255. Kyseisille normeille ei ole vakiintunut yhtä nimitystä, mutta käytän tässä yhteydessä *Siltalan* käyttämää konfliktinratkaisunormit –nimitystä, sillä nimike vastaa

Tutkimuksen loppuvaiheessa ja erityisesti *de lege ferenda* –pohdinnan osalta suoritetaan myös oikeudellista punnintaa. Oikeudellinen punninta edellyttää, että punninnan kohteena olevat oikeusperiaatteet nauttivat riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää.¹⁶ Toisin kuin konfliktinratkaisunormit, joilla pyritään oikeusjärjestyksen konsistenssiin, oikeusperiaatteiden punninta takaa oikeusjärjestyksen koherenssin eli sisällöllisen johdonmukaisuuden.¹⁷ Oikeusperiaatteilla ei ole tyypillisesti itsenäistä painoarvoa tulkinnassa, mutta niitä voidaan käyttää ratkaisuperusteina paikattaessa voimassaolevassa oikeudessa vallitsevia aukkoja.¹⁸ Tulkinta voidaanakin perustaa oikeusperiaatteiden punnintaan, kun vallitsee oikeusnormien kollisio.¹⁹

Vaikka tutkimuksen pääpaino on kotimaisessa oikeudessa, tutkimukseen sisältyy myös oikeusvertaileva katsaus Ruotsin oikeuteen. Tutkimuksessa tarkastellaan asiayhteyksittäin, milloin konkurssipesä voi olla julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa Ruotsissa. Oikeusvertailevan katsauksen tarkoituksena on täydentää tutkimusta ja tarjota vaihtoehtoisia näkemyksiä, sillä Suomessa oikeustila on monilta osin edelleen epäselvä. Oikeusvertailun tavoitteista johtuen kohteeksi on valikoitunut Ruotsi, sillä se on helposti rinnastettavissa Suomeen oikeusjärjestelmän tasolla sekä kulttuurisesti ja maantieteellisesti.²⁰ Vertailukohteen samankaltaisuus on tärkeää, kun oikeusvertailun tarkoituksena on löytää mahdollisia tulkintaratkaisuja, jotka voisivat olla adoptoitavissa myös kotimaiseen oikeuteemme. Myös Ruotsin osalta lähdeaineistona käytetään lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa, oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Tutkielman oikeusvertailu on ensimmäisen asteen funktionaalista, bilateraalista mikrotason oikeusvertailua, jonka piirteet ovat määräytyneet tutkielman tarpeiden ja laajuuden perusteella. Mikrovertailulle ominaiseen tapaan vertailun kohteena on yksittäiset oikeussäännöt. Koska vertailtavia oikeusjärjestyksiä on kaksi, Suomi ja Ruotsi, kyse on

mielestäni hyvin niiden käyttöyhteyttä sekä normintasoista asemaa. Ks. muita vaihtoehtoisia nimityksiä Turunen 2004 s. 1 alaviitteineen.

¹⁶ Siltala 2003 s. 329.

¹⁷ Tuori 2000 s. 198.

¹⁸ Siltala 2003 s. 559.

¹⁹ Siltala 2003 s. 561.

²⁰ Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmien samankaltaisuudesta kertoo sekin, että keskustelua on käyty oikeusvertailun saralla jopa siitä, muodostavatko pohjoismaiset oikeusjärjestelmät oikeusperheen. Vaikka pohjoismaiset oikeusjärjestelmät perustuvat roomanis-germaaniseen oikeuteen, niillä on omanlaatuisia piirteitä, kuten tyypillisesti pragmaattisempi lähestymistapa, kodifikaatioiden puuttuminen (vrt. esim. Saksan *Bürgerliches Gesetzbuch* tai Ranskan *Code civil*) ja roomalaisen oikeuden vähäisempi vaikutus. Ks. Bogdan 2013, s. 76.

bilateraalista vertailusta. Edellä esiteltyjen tavoitteiden vuoksi oikeusvertailu on funktionaalista eli sillä pyritään valmiiden ratkaisujen löytämiseen. Tavoitteesta sekä tutkielman laajuudesta ja oikeusvertailevan katsauksen sivuroolista johtuen oikeusvertaileva jää syvyydeltään ensimmäiselle asteelle eli pintapuoliseksi.²¹

1.4 Tutkielman rajaukset ja rakenne

Aiheen moniulotteisuudesta johtuen tutkielman aiheen tarkastelussa olen keskittynyt vain edellä esiteltyjen tutkimuskysymysten kannalta keskeisiin asioihin. Tämä tarkoittaa monien sinänsä aiheen kannalta mielenkiintoisten tarkastelunkohteiden rajaamista tutkimuksen ulkopuolelle. Ensinnäkin tutkielman kohteena on vain julkisoikeudellinen ympäristövastuu, joten yksityis- ja rikosoikeudellisen ympäristövastuuta ei pääsääntöisesti tarkastella tässä tutkielmassa. Jatkossa ilmaisulla ”ympäristövastuu” viitataan juuri julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen, jollei asiayhteydestä muuta ilmene. Samoin ilmaiset ”velvollisuus” ja ”velvoitteet” viittaavat julkisoikeudellisen ympäristövastuun mukaisiin velvollisuuksiin ja velvoitteisiin. Lisäksi tutkimus keskittyy kansalliseen ja oikeusvertailevan katsauksen kannalta ruotsalaiseen oikeustilaan. EU-oikeutta tarkastellaan vain silloin, kun sillä on suora vaikutus kansalliseen oikeustilaan.

Sääntelyn hajanaisuudesta johtuen tarkastelen ympäristövastuun muodostumista vain kolmen eri ympäristöongelmatyyppin osalta. Tarkastelun kohteeksi ovat valikoituneet maaperän ja pohjaveden pilaantumista koskeva puhdistamisvelvollisuus, roskaantunutta aluetta koskeva siivoamisvelvollisuus sekä jätehuoltovelvollisuus. Lisäksi Ruotsin osalta tarkastellaan pilaantumisvahinkoja koskevaa ennallistamisvastuuta ja vastuuta ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin hallinnan nojalla, joissa on kyse samankaltaisista ympäristöongelmista, jotka ovat kotimaisen tarkastelun kohteena. Tutkielmassa ei kuitenkaan käsitellä lainkaan sellaisia erityisen haitallisia ympäristövahinkoja koskevaa ympäristövastuuta, joita taustalla vaikuttaa EU:n ympäristövastuudirektiivi.²²

²¹ Husa 2013 s. 125–127; 134–135; 146–147; 172.

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta. Direktiivi on implementoitu Suomessa eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetulla lailla (383/2009). Direktiivi sekä laki säätelevät nimensä mukaisesti ympäristön kannalta erityisten haitallisia ympäristövahinkoja koskevaa ympäristövastuuta. Ks. erityisen haitallisten ympäristövahinkojen tarkempi määritelmä ympäristövastuudirektiivin 2(1) artiklassa ja eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetun lain 1.1 §:ssä.

Olen valinnut kohteena olevat ympäristöongelmat ensinnäkin sen perusteella, millaiset ympäristövahingot ovat tavanomaisimpia konkurssitilanteissa. Ympäristölle erityisten haitalliset vahingot jäävät tämän tutkielman tarkastelun ulkopuolelle, sillä se ovat luonnollisesti harvinaisempia, joten niitä havaitaan myös harvemmin konkurssimenettelyssä. Lisäksi on tärkeää, että valitut ympäristöongelmat mahdollistavat monipuolisen vastuun muodostumisen tarkastelun. Kuten jäljempänä tullaan huomaamaan, ympäristövastuu määräytyy kaikkien tarkastelun kohteena olevien ympäristöongelmien osalta eri tavoin. Valituilla ympäristöongelmilla on myös keskinäinen yhteys, sillä tyypillisesti juuri roskaantuminen ja jätteiden vuoto voivat johtaa ajan saatossa maaperän ja pohjaveden pilaantumiseen. Tämän vuoksi ei ole myöskään aina välttämättä selvää, mistä ympäristöongelmasta on kyse. Toisaalta tarkasteltavien velvoitteiden päämäärät eroavat toisistaan, mikä mahdollistaa niin ennakollisia velvoitteiden kuin jälkihoitovelvoitteiden tarkastelun. Maaperän ja pohjaveden puhdistaminen ennallistaa ympäristön pilaantumisen jäljiltä, kun taas roskaantuneen alueen siivoamisella ja jätehuollolla pyritään paitsi ennallistamaan ympäristön tila, myös ennaltaehkäisemään vakavampia ympäristöongelmia.

Koska tutkielmassa tarkastellaan sekä ennaltaehkäiseviä että ennallistavia toimenpiteitä, ympäristövahinko voi olla jo tapahtunut tai kyse voi olla vasta sen uhasta. Jatkossa käsitteellä ”ympäristöongelma” viitataan sekä ympäristövahinkoon että sen uhkaan. Todettakoon tässä yhteydessä, että vahinko-käsitteellä ei tarkoiteta tässä tutkielmassa yksittäiseen tahoon kohdistunutta yksityisoikeudellista vahinkoa, ellei asiayhteydestä toisin ilmene, vain ympäristön kannalta vahingollista tilaa. Lisäksi konkurssimenettelyä koskevan tarkastelun yhteydessä käytän ympäristövastuuseen perustuvista velvoitteista ja kustannuksista käsitettä ”ympäristösaatava”.

Keskityn tutkielmassa pääsääntöisesti tilanteisiin, joissa ympäristölle haitallista toimintaa harjoittanut oikeushenkilö on ajautunut konkurssiin ja konkurssimenettelyssä ilmenee ympäristöongelmia. Tutkielmassa ei käsitellä tilanteita, joissa konkurssivelallinen on luonnollinen henkilö, sillä niin luonnollisten henkilöiden massiivinen ympäristön pilaaminen kuin konkurssit ovat lähtökohtaisesti harvinaisempia. Lisäksi oletuksena on, että konkurssipesässä on edelleen riittävästi varoja, jolloin on ylipäättään mielekästä pohtia, missä järjestyksessä ympäristövelvoitteet ja muut saatavat tulevat suoritettaviksi konkurssipesän varoista. Tutkielmassa ei siten tarkastella lainkaan pesän vähäisen varallisuuden seurauksia ja julkisselvitykseen asettamisen edellytyksiä. Tutkielman loppupuolella pohdin oikeustilan kehittämistä ja lainsäädännön muutostarpeita

konkurssioikeuden kannalta. Näkökulma on rajautunut konkurssioikeuteen, koska aihe koskettaa nimenomaan konkurssimenettelyjä.

Tutkielman rakenne on seuraava: luvussa 2 esittelen tutkimuksen kannalta keskeistä konkurssi- ja ympäristöoikeudellista taustaa. Tarkastelun painopiste on erityisesti konkurssimenettelyssä, saatavien luokittelussa ja maksunsaantijärjestyksessä sekä molempien oikeudenalojen keskeisissä, tämän tutkielman kannalta merkityksellisissä periaatteissa ja perusoikeuksissa. Luvun tarkoituksena on johdatella lukija näiden kahden oikeudenalan rajapintaan sekä luoda perusta myöhemmälle konkurssipesän ympäristövastuun punninnalle. Taustoittavan jakson jälkeen tutkielma jakautuu kolmeen pääjaksoon, joista kussakin pyritään vastaamaan yhteen edellä esitetyistä tutkimuskysymyksistä. Luvussa 3 tarkastelen ympäristöoikeudellisiin normeihin perustuvaa julkisoikeudellista ympäristövastuuta. Tarkastelun pääpaino on paitsi vastuun kohdistumisessa, myös luonteessa, tavoitteissa ja jossain määrin vastuun sisällössä. Luvussa 4 tarkastelen julkisoikeudellista ympäristövastuuta konkurssipesän näkökulmasta ja tutkin, missä tilanteissa ja millä perusteilla konkurssipesää voidaan pitää ympäristövastuussa. Luvussa 5 siirryn tarkastelemaan konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun seurauksia konkurssimenettelyn ja konkurssivelkojen kannalta, tunnistan jännitteen eri intressien välillä sekä pohdin jännitteen lieventämismahdollisuuksia tulkinnan ja punninnan keinoin. Lisäksi esitän *de lege ferenda* –näkemykseni oikeustilan selventämiseksi lain tasolla. Lopuksi luvussa 6 esitän johtopäätökset ja luon katsauksen tulevaisuuteen.

2 Konkurssi- ja ympäristöoikeudellinen tausta

2.1 Konkurssioikeus

2.1.1 Konkurssimenettelyn perusteet ja saatavien luokittelu

Konkurssilain (120/2004, KonkL) 1:1.2:n mukaan konkurssi on maksukyvyttömyysmenettely, jossa velallisen koko omaisuus käytetään konkurssisaatavien maksuun. Konkurssimenettely on siis kollektiivinen likvidaatiomenettely, joka päättää velallisen toiminnan ja jossa velallisen varallisuus realisoidaan ja jaetaan kaikkien velkojien kesken.²³ Konkurssimenettely eroaa muista maksukyvyttömyysmenettelyistä siten, että siinä velallisen koko varallisuus käytetään hänen velkojensa maksamiseen niin pitkälle kuin se riittää. Koska konkurssiin asettamisen edellytyksenä on KonkL 2:1:n mukaan velallisen muu kuin tilapäinen maksukyvyttömyys, käytännössä konkurssipesään kohdistuvat saatavat ylittävät aina konkurssipesän varat.

Konkurssin välittömänä vaikutuksena velallinen menettää oikeuden määrätä konkurssipesään kuuluvasta omaisuudestaan KonkL 3:1:n nojalla.²⁴ KonkL 1:1.2:n nojalla velallisen omaisuus siirtyy velkojien määräysvaltaan, ja pesänhoitajan tehtävänä on huolehtia velallisen omaisuuden hoidosta ja myynnistä konkurssipesän muun hallinnon ohella.²⁵ Konkurssipesään kuuluu KonkL 5:1.1:n mukaan omaisuus, joka velallisella on konkurssin alkaessa ja jonka velallinen saa ennen konkurssin päättymistä.²⁶ Konkurssipesän käsitteellä viitataan paitsi konkurssihallintoon, myös konkurssipesään kuuluvaan omaisuuteen, joka muodostaa varallisuusmassan.²⁷ Konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta ei ole määritelty täsmällisemmin lainsäädännössä, mutta oikeuskirjallisuudessa konkurssipesään on katsottu kuuluvan sellainenkin omaisuus, jolla ei ole varallisuusarvoa

²³ Koulou 2009 s. 10 ja 17; Könkkölä – Linna 2013 s. 1–3.

²⁴ Velallinen ei kuitenkaan menetä omistusoikeuttaan omaisuuteen.

²⁵ Koulou 2009 s. 156. Käytännössä pesänhoitaja päättää konkurssimenettelyn alussa konkurssipesään kuuluvan omaisuuden hallintaan ottamisesta tai jättämisestä osittain tai kokonaan velallisen hallittavaksi ja hoidettavaksi.

²⁶ Mikäli velallinen on luonnollinen henkilö, konkurssipesään ei kuitenkaan kuulu konkurssin alkamisen jälkeen saatu omaisuus tai ansaittu tulo. Tässä tutkielmassa tarkastellaan kuitenkin vain tilanteita, joissa yhtiö on ajautunut konkurssiin.

²⁷ Könkkölä – Linna 2013 s. 742.

tai joka jopa muodostaa taloudellisen raskautteen.²⁸ Vaikka konkurssin tarkoituksena on lopettaa velallisen toiminta, konkurssipesä voi myös jatkaa toimintaa väliaikaisesti turvatakseen velkojille paremman jako-osuuden.²⁹

Konkurssimenettelyssä kaikki saatavat luokitellaan joko massavelkoihin tai konkurssisaataviin. Konkurssisaatavia ovat KonkL 1:5:n mukaan velalliselta olevat saatavat, joita koskeva velallisen sitoumus tai muu oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista. Konkurssisaatavien ei tarvitse olla lopullisesti tiedossa konkurssimenettelyn alkaessa, vaan ne voivat olla myös ehdollisia perusteeltaan tai määrältään. Massavelkoja ovat sen sijaan KonkL 16:2.1:n mukaan konkurssimenettelystä johtuvat velat, konkurssipesän tekemään sopimukseen tai sitoumukseen perustuvat velat sekä muut velat, joista konkurssipesä on konkurssilain tai muun lain mukaan vastuussa. Sekä massavelkojen että konkurssisaatavien tulee olla rahamääräisiä.³⁰

Mielenkiintoinen huomio on, että konkurssisaatavan ja massavelan määritelmät on kirjattu lakiin eri näkökulmista: konkurssisaatavat määritetään ajallisuuden perusteella, kun taas massavelan määritelmä painottaa velan tarkoitusta ja konkurssipesän omaa toimintaa. Eri näkökulmat ovat kuitenkin harvoin ristiriidassa, koska massavelka on tyypillisesti nimenomaan konkurssin alkamisen jälkeen syntynyt saatava.³¹ Tällaisia ovat luonnostaan konkurssimenettelystä johtuvat velat sekä velat, jotka perustuvat konkurssipesän tekemään sopimukseen tai sitoumukseen. Sen sijaan velat, joista konkurssipesä on konkurssilain tai muun lain mukaan vastuussa, voivat muodostua ongelmalliseksi, mikäli niiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssia.

Oikeusperusteella tarkoitetaan saatavan syntymisen kannalta *olennaista* perustetta: sellaista tekoa, laiminlyöntiä tai muuta perustetta, jota ilman velkasuhdetta ei ylipäänsä voi olla ja

²⁸ Könkkölä – Linna 2013 s. 745. Esimerkkinä voidaan mainita kiinteistö, johon kohdistuu kiinteistön arvon ylittävät kustannukset aiheuttava ympäristö- tai ennallistamisvelvoite.

²⁹ Könkkölä – Linna 2013 s. 3–4. Toimintaa jatketaan tyypillisesti esimerkiksi silloin, kun yrityksen arvo toimivana kokonaisuutena (*going concern*) halutaan säilyttää tulevaa myyntiä varten tai käyttää varastot loppuun.

³⁰ Konkurssisaatavien osalta Koulun II Konkurssioikeus – 7. Konkurssin velkaselvittely – Saatavien ottaminen konkurssissa huomioon – Konkurssisaatava valvonnan edellytyksenä – Konkurssisaatavan rahamääräisyys sekä massavelkojen osalta esim. Koulun II Konkurssioikeus – 7. Konkurssin velkaselvittely – Konkurssipesän velat (massavelat) – Massavelkojen piiri – Lakiin perustuva vastuu, jossa puhutaan lakiin perustuvien velvoitteiden muuntamisesta rahaksi ollakseen massavelkoja.

³¹ Koulun 2009 s. 348.

jota ilman se ei voi koskaan konkretisoitua.³² Merkitystä on nimenomaan oikeusperusteen syntyhetkellä. Esimerkiksi sopimuksen ulkopuolinen vahingonkorvausvastuu on konkurssisaatava, jos vahinkoon johtanut tapahtuma on tapahtunut ennen konkurssia, vaikka itse vahinko ilmenisikin vasta myöhemmin.³³ Kestovelkasuhteiden osalta KonkL 1:5:ssä todetaan erikseen, että konkurssisaatavaa on se osa saatavasta, joka kohdistuu konkurssia edeltäneeseen aikaan.

Ajallisuuden lisäksi on keskeistä, kohdistuuko saatava konkurssivelalliseen vai konkurssipesään. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu viime kädessä velkasuhteen sopijaosapuolen määrittävän, onko kyse massavelasta vai konkurssisaatavasta. Mikäli konkurssipesä on sitoutunut sopimukseen, kyse on luonnollisesti massavelasta. Sen sijaan velkoja, jotka perustuvat velallisen ennen konkurssia solmimiin sopimuksiin, on pidettävä konkurssisaatavina.³⁴ Toisaalta *Hupli* on esittänyt vaihtoehtoisen tulkintatavan, jonka mukaan kyse on konkurssisaatavasta, jos saatavan oikeusperuste on olemassa konkurssista riippumattakin. Jos taas oikeusperustetta ei olisi syntynyt ilman konkurssia, kyse on väistämättä massavelasta. Tämä jaotteluperuste mahdollistaa myös sellaisten saatavien luokittelun, jotka eivät perustu sopimuksiin. Esimerkiksi julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuvat saatavat perustuvat nimenomaan vastuuseen lain nojalla.

Saatavien luokittelulla on käytännössä suuri merkitys, sillä massavelat maksetaan pesän varoista sitä mukaa kuin ne erääntyvät.³⁵ Oikeuskäytännössä on todettu, että tämä tarkoittaa käytännössä massavelkojen suorittamista pesän päältä ennen muita saatavia.³⁶ Massavelkojen määrä vaikuttaa konkurssivelkojen asemaan, sillä heidän jako-osuutensa suuruus määräytyy sen mukaan, kuinka paljon konkurssipesässä on varoja jäljellä sen jälkeen, kun massavelat on maksettu.³⁷ Siitä, miten jäljellä olevat varat jaetaan konkurssivelkojen kesken, on säädetty lailla velkojen maksunsaantijärjestyksestä (1578/1992, MJL). Laissa säädetty maksunsaantijärjestys ei koske massavelkoja, sillä

³² *Hupli* 2014 s. 892.

³³ Könkkölä – Linna 2013 s. 355–356. Eri asia on, että konkurssisaatavan määrä voi tarkentua vasta, kun vahinko on ilmennyt kokonaisuudessaan. Konkurssisaatavan määrä ei ole riippuvainen konkurssin alkamishetkestä, vaan saatava huomioidaan konkurssimenettelyssä tyypillisesti sen suuruusena kuin se kulloinkin on, ks. Könkkölä – Linna 2013 s. 362.

³⁴ Könkkölä – Linna 2013 s. 478.

³⁵ HE 26/2003 vp s. 152.

³⁶ Koulou 2009 s. 349; Könkkölä – Linna 2013 s. 481.

³⁷ Könkkölä – Linna 2013 s. 340 ja 481. Mikäli konkurssipesän varat eivät riitä kattamaan edes kaikkia massavelkoja, konkurssimenettely raukeaa tai konkurssipesä asetetaan konkurssiin.

konkurssin oikeusvaikutusten on tarkoitettu kohdistuvan vain niihin saataviin, joiden täyttämättä jääminen johtuu velallisen maksukyvyttömyydestä.³⁸ Myös *Könkkölä* ja *Linna* ovat perustelleet massavelkojen etuoikeutta suhteessa konkurssisaataviin nimenomaan sillä, että massavelat ajoittuvat konkurssin alkamisen jälkeiseen aikaan.³⁹

Massavelan käsitettä voidaan tulkita suppeasti tai laajasti. Tulkinnan laajuus liittyy erityisesti siihen, milloin konkurssipesä on lain nojalla massavelkaisessa vastuussa, sillä muilta osin massavelan määritelmä on melko yksiselitteinen. Tulkittaessa massavelan käsitettä laajasti konkurssipesä voisi olla massavelkaisessa vastuussa mistä tahansa saatavasta edellyttäen, että konkurssipesä täyttää laissa vastuun syntymiselle asetetut edellytykset. Sen sijaan massavelan suppean tulkinnan mukaan saatava on massavelkaa vain, mikäli laissa on säädetty nimenomaisesti *konkurssipesän* vastuusta. Lain esitöistä ei ole löydettävissä suoraa tulkinta-apua, joskin massavelan yhteydessä puhutaan "konkurssipesän maksuvelvollisuutta koskevista säännöksistä".⁴⁰ Massavelan suppeaa tulkintaa puoltaa kuitenkin se, että massavelat muodostavat ylipäättään poikkeuksen laissa säädetystä maksunsaantijärjestyksestä ja vähentävät konkurssivelkojen lopullisia jako-osuuksia. *Hupli* onkin katsonut, että massavelan laajaa tulkintaa ei voida pitää perusteltuna ja todennut, että mikäli tarkoitus olisi ollut mahdollistaa konkurssipesän massavelkavastuu minkä tahansa lain nojalla syntyvästä vastuusta, siitä olisi pitänyt säätää erikseen tai vähintään mainita lainsäätäjän tällaisesta tarkoituksesta selkeästi lain esitöissä.⁴¹ Laaja tulkinta voi johtaa ongelmiin myös edellä käsitellyn ajallisuuden kannalta, sillä mikäli konkurssipesä on massavelkaisessa vastuussa täyttäessään mille tahansa vastuulle laissa asetetut edellytykset, vastuu voi syntyä myös sellaisesta saatavasta, jonka oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssia.

³⁸ Hupli 2015 s. 4.

³⁹ Könkkölä – Linna 2013 s. 382.

⁴⁰ HE 26/2003 vp s. 152. Tässä yhteydessä mainitaan nimenomaisina esimerkkeinä vuokra- ja työlainsäädäntö sekä vero- ja vakuutuslainsäädäntö.

⁴¹ Hupli 2015 s. 5.

2.1.2 Oikeusperiaatteet, omaisuudensuoja ja yhteisölliset tavoitteet

Konkurssimenettelyssä oikeusperiaatteiden asema on melko vahva erityisesti kiperissä tulkintatilanteissa.⁴² Tässä yhteydessä keskityn tarkastelemaan erityisesti niitä konkurssioikeuden keskeisiä oikeusperiaatteita, joilla on merkitystä konkurssipesän ympäristövastuun kannalta ja jotka myös osaltaan ohjaavat tulkintaa ja punnintaa jäljempänä. Aiheen kannalta hyvin keskeinen oikeusperiaate on velkojen yhdenvertaisuuden periaate, jonka mukaan velkojilla on yhtäläinen oikeus saada maksu pesän varoista saataviensa suuruuden mukaisessa suhteessa. Velkojen yhdenvertaisuuden periaate on lausuttu julki MJL 2 §:ssä eli kyse on legalisoidusta periaatteesta, mikä osoittaa periaatteen erityisen vahvan painoarvon konkurssioikeudessa.⁴³ Velkojen yhtäläistä maksunsaantioikeutta ja yhdenvertaista asemaa konkurssimenettelyssä on pidetty tärkeinä tekijöinä konkurssimenettelyn oikeudenmukaisuuden kannalta.⁴⁴ Velkojen yhdenvertaisuuden periaate onkin nostettu yhdeksi tärkeimmistä konkurssioikeuden oikeusperiaatteista, ellei jopa tärkeimmäksi.⁴⁵

Velkojen yhdenvertaisuuden periaate edellyttää lainsäätäjältä reilua ja oikeudenmukaista, kiinteää ja laissa säädettyä maksunsaantijärjestystä.⁴⁶ Se ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkia velkoja tulisi kohdella samalla tavalla, vaan että kaikkia samassa asemassa olevia velkoja tulee kohdella samalla tavalla.⁴⁷ Tämä turvaa velkojen tasapuolisen kohtelun kunnioittaen samalla niitä etuoikeuksia, jotka perustuvat lakiin tai ennen konkurssia solmittuihin sopimuksiin. MJL:ssä onkin säädetty myös yleisistä ja erityisistä etuoikeuksista, jotka parantavat tiettyjen konkurssisaatavien asemaa suhteessa muihin konkurssisaataviin. Yleinen etuoikeus kohdistuu kaikkeen konkurssipesään kuuluvaan omaisuuteen ja perustuu yleensä lakiin, kun taas erityinen etuoikeus perustuu velkojan pantti- tai pidätysoikeuteen ja kohdistuu tyypillisesti vain tiettyyn omaisuuteen. Yleinen etuoikeus liittyy usein yhteisöllisiin tavoitteisiin, jotka edustavat vahvaa julkista intressiä ja joiden turvaamista on

⁴² *Koulu* perustelee periaatteiden keskivahvaa asemaa insolvenssioikeudessa sillä, että lainsoveltamistilanteet ovat usein monimutkaisia ja vaihtelevia, minkä takia on vaikeaa säätää täsmällistä lainsäädäntöä, ks. *Koulu* 2009 s. 35 ja 37.

⁴³ Hupli 2015 ja 2017.

⁴⁴ Könkkölä – Linna 2013 s. 15.

⁴⁵ *Koulu* II Konkurssioikeus – 2. Konkurssin tavoitteet ja periaatteet – 1. Periaatteet konkurssioikeudessa – 1.2. Periaatteiden jaottelu: tavoitteet, arvot ja menettelyn ohjaus.

⁴⁶ *Koulu* 2009 s. 54.

⁴⁷ *Koulu* II Konkurssioikeus – 2. Konkurssin tavoitteet ja periaatteet – 3. Konkurssin arvoperiaatteet – 3.1. Yhdenvertaisuuden periaate.

pidetty tarpeellisena myös maksukyvyttömyystilanteissa.⁴⁸ Esimerkiksi elatusapusaatavalle on säädetty yleinen etuoikeus MJL 4 §:ssä.

Velkojen yhdenvertaisuuden periaatteen ohella tärkeitä periaatteita ovat myös ennustettavuuden ja kustannustehokkuuden periaatteet, jotka ilmentävät konkurssimenettelyn keskeisiä tavoitteita. Ennustettavuus on tärkeää erityisesti markkinatalouden näkökulmasta, jotta esimerkiksi rahoittajat voivat olla etukäteen tietoisia velallisen maksukyvyttömyyden seurauksista ja ottaa huomioon maksukyvyttömyyteen liittyvät riskit jo lainaa myönnettäessä.⁴⁹ Ennustettavuuden periaate edellyttää lainsäätäjältä täsmällistä, pakottavaa lainsäädäntöä, joka ei ole kierrettävissä. Toisaalta ennustettavuus tulee ottaa huomioon myös laintulkinnassa.⁵⁰ Ennakoitavuutta on painotettu lisäksi nykyisen konkurssilain esitöissä.⁵¹ Sen sijaan kustannustehokkuuden tavoitteena on toteuttaa velallisen velkavastuu tehokkaasti turvaten velkojille velallisen varoista niin suuri ja nopea suoritus kuin mahdollista. Tällöin pyritään maksimoimaan velallisen omaisuus ja minimoimaan konkurssimenettelystä aiheutuvat kustannukset.⁵² Oikeuskirjallisuudessa velkavastuun tehokasta toteutumista eli mahdollisimman suuren jako-osuuden saamista velkojille on pidetty keskeisenä koko konkurssimenettelyn tarkoituksen kannalta.⁵³ Kustannustehokkuuden periaate korostuu erityisesti konkurssin kaltaisessa likvidaatiomenettelyssä ja sillä on ollut perinteisesti johtava asema konkurssin tavoiteperiaatteena. Tavoite ilmenee myös KonkL 14:1:stä, jonka mukaan konkurssipesä on selvitettävä tehokkaasti, taloudellisesti ja joutuisasti. Toisaalta kustannustehokkuudella ei ole enää ylivoimainen asema verrattuna muihin tavoitteisiin, vaan modernissa konkurssioikeudessa erityisesti ennustettavuuden periaatetta on pidetty tärkeänä.⁵⁴

Velkavastuun tehokas toteutuminen ja velkojen yhtäläinen maksunsaantioikeus perustuvat viime kädessä omaisuudensuojan perusoikeuteen. Omaisuudensuojasta on säädetty PL 15.1 §:ssä, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perinteisesti omaisuudensuojalla on

⁴⁸ Könkkölä – Linna 2013 s. 368–371.

⁴⁹ Koulun II Konkurssioikeus – 2. Konkurssin tavoitteet ja periaatteet – 2. Konkurssin tavoiteperiaatteet – 2.1. Ennustettavuus ja kustannustehokkuus.

⁵⁰ Koulun 2009 s. 43.

⁵¹ HE 26/2003 vp s. 17.

⁵² Koulun II Konkurssioikeus – 2. Konkurssin tavoitteet ja periaatteet – 2. Konkurssin tavoiteperiaatteet – 2.1. Ennustettavuus ja kustannustehokkuus.

⁵³ Könkkölä – Linna 2013 s. 6; Koulun II Konkurssioikeus – 2. Konkurssin tavoitteet ja periaatteet – 1. Periaatteet konkurssioikeudessa – 1.2. Periaatteiden jaottelu: tavoitteet, arvot ja menettelyn ohjaus.

⁵⁴ Koulun 2009 s. 40–41.

ollut keskeinen asema muihin perusoikeuksiin nähden, mutta nykyisin se on jossain määrin lieventynyt.⁵⁵ Omaisuudensuoja voi tulla käytännössä punnittavaksi monien muiden perusoikeuksien sekä yleisten intressien rinnalla. Omaisuudensuojan soveltamisala on edelleen laaja, mutta sitä voivat rajoittaa monet julkiset ja yksityiset edut.⁵⁶ Eri intressejä punnittaessa tulee ottaa huomioon, onko omaisuudensuojan rajoittaminen hyväksyttävää ottaen huomioon yksittäisen tilanteen asianhaarat sekä niiden tavoitteiden hyväksyttävyys ja painoarvo, joita omaisuudensuojan rajoittamisella tavoitellaan.⁵⁷

Koska likvidaatiomenettely päättää velallisen toiminnan, konkurssimenettelyssä tulevaisuudennäkymillä ei ole samalla tavoin merkitystä kuin rehabilitaatiota edustavissa maksukyvyttömyysmenettelyissä. Tämän vuoksi konkurssimenettelyyn ei ole myöskään kuulunut yhteiskuntavastuuta samalla tavoin kuin toimintaa harjoittavissa yhtiöissä.⁵⁸ Käytännössä konkurssipesällä on syy jatkaa velallisen toimintaa vain silloin, kun sillä voidaan maksimoida konkurssipesän varallisuus ja velkojien etu.⁵⁹ Konkurssipesän harjoittaman toiminnan kestoa ei ole rajoitettu konkurssilaissa, mutta pitkäkestoinen toiminta voi olla vastoin KonkL 14:1:n tavoitetta konkurssipesän joutuisasta selvittämisestä. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että esimerkiksi yli vuoden kestävä toiminta voi olla vain poikkeuksellisesti perusteltua.⁶⁰ Mikäli konkurssipesä jatkaa velallisen toimintaa, on se velalliseen nähden erillinen toimija. Tämä ilmenee esimerkiksi KonkL 3:8:ssä säädetystä sijaantulo-oikeudesta. Konkurssipesällä on oikeus sitoutua velallisen sopimukseen, jolloin konkurssipesästä tulee sopimuksen osapuoli velallisen sijaan. Lisäksi arvonlisäverolain (1501/1993) 14 §:ssä todetaan, että konkurssipesä on konkurssivelalliseen nähden erikseen arvonlisäverovelvollinen harjoittamastaan liiketoiminnasta.

Toisaalta konkurssimenettelyssä ilmenee usein yhteisöllisiä tavoitteita, joihin lukeutuu esimerkiksi työllisyys, ympäristönsuojelu ja julkisyhteisöjen varojensaanti.⁶¹ Ne ovat

⁵⁵ Länsineva III Yksittäiset perusoikeudet – 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §) – 1. Johdanto – 1.2. Omaisuudensuoja ja perusoikeusuudistus.

⁵⁶ Länsineva III Yksittäiset perusoikeudet – 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §) – 3. Omaisuudensuojan tulkinnallisia lähtökohtia – 3.3. Omaisuudensuojan suhteellisuus.

⁵⁷ Länsineva 2002 s. 228.

⁵⁸ Könkkölä – Linna 2013 s. 823. Esimerkkinä yhteiskuntavastuusta on mainittu vastuu työllisyydestä ja ympäristöstä. Ks. yrityksen ympäristövastuusta tarkemmin Kokko – Mähönen 2015.

⁵⁹ Könkkölä – Linna 2013 s. 3–4. Tyypillisesti pesä saattaa jatkaa velallisen toimintaa esimerkiksi siksi, että liiketoiminta halutaan pitää yhtenä taloudellisena kokonaisuutena (*going concern*) tulevaa myyntiä varten tai jäljellä olevat resurssit halutaan hyödyntää loppuun, ks. Könkkölä – Linna 2013 s. 824.

⁶⁰ Könkkölä – Linna 2013 s. 826.

⁶¹ Koulumäki 2009 s. 47.

tyypillisesti ristiriidassa velkojen edun kanssa, sillä viime sijassa kyse on siitä, käytetäänkö konkurssipesän varoja ensisijaisesti yhteisöllisten tavoitteiden turvaamiseen vai mahdollisimman suurten jako-osuuksien suorittamiseen konkurssivelkojille. Yhteisöllisten tavoitteiden asema konkurssissa vaihtelee maittain. Esimerkiksi Yhdysvalloissa yhteisöllisille tavoitteille on annettu jossain määrin painoarvoa maksukyvyttömyystilanteissa, kun taas Euroopassa ne on pääosin torjuttu. Lisäksi niiden asema riippuu siitä, mistä yhteisöllisestä tavoitteesta on kyse. Euroopassakin työntekijöiden etuun on suhtauduttu tyypillisesti torjuvasti, kun taas ympäristönsuojelu on saattanut syrjäyttää velkojen edun.⁶² Tällä hetkellä on kuitenkin epävarmaa, millaista asemaa ympäristönsuojelu yhteisöllisenä tavoitteena lopulta nauttii konkurssimenettelyssä.⁶³

2.2 Ympäristöoikeus

Ympäristöoikeuden osalta tarkastelun kohteeksi ovat valikoituneet erityisesti ne oikeusperiaatteet, jotka vaikuttavat julkisoikeudellisen ympäristövastuun taustalla. Toisaalta huomiota kiinnitetään myös sellaisiin oikeusperiaatteisiin, jotka vaikuttavat ympäristöoikeuden painoarvoon ja soveltamiseen muiden oikeudenalojen rinnalla. Tarkastelussa tulee esiin myös oikeusperiaatteiden kansainvälinen tausta: Euroopan unionin ympäristöoikeus ja ylikansallinen ympäristöoikeus ovat vaikuttaneet merkittävästi oikeusperiaatteiden muodostumiseen ja siten myös kansallisen ympäristöoikeuden kehittymiseen.⁶⁴

EU:n ympäristöpolitiikka on julkilausuttu SEUT 191(2) artiklassa, jonka mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristöongelmat olisi ensisijaisesti torjuttava niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava. Artiklassa ilmaistaan kaksi tämän tutkielman kannalta kiinnostavaa periaatetta, ennalta varautumisen periaate ja aiheuttamisperiaate, joilla on merkitystä julkisoikeudellisen ympäristövastuun sisällön ja kohdistamisen kannalta. Ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti ympäristöongelmia tulisi pyrkiä ennaltaehkäisemään esimerkiksi pilaantumiskielloin tai velvoitteilla ryhtyä tarpeellisiin toimiin ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi. Aiheuttamisperiaatteen (*polluter pays*

⁶² Koulu II Konkurssioikeus – 2. Konkurssin tavoitteet ja periaatteet – 2. Konkurssin tavoiteperiaatteet – 2.2. Rehabilitaatio.

⁶³ Koulu II Konkurssioikeus – 2. Konkurssin tavoitteet ja periaatteet – 2. Konkurssin tavoiteperiaatteet – 2.2. Rehabilitaatio.

⁶⁴ Hollo 2009 s. 49. Ks. kansainvälisen ympäristöoikeuden kehityksestä tarkemmin Hollo 2009 s. 43–49.

principle) mukaan aiheuttaja on vastuussa pilaantumisriskin ehkäisy- ja torjuntakustannuksista, ennallistamiskustannuksista sekä mahdollisista vahingonkorvauksista.⁶⁵ Tarkoituksena on ollut kohdistaa toiminnan ulkoiskustannukset sille, jonka harjoittamasta toiminnasta pilaantuminen aiheutuu. Tämän seurauksena kaikki ulkoiset kustannukset sisältyvät tuotteen hintaan, mikä kannustaa suosimaan ympäristöä vähemmän kuormittavia tuotteita.⁶⁶ Aiheuttamisperiaate kieltää valtioita tukemasta pilaavia toimintoja.⁶⁷ Vastuu voidaan kuitenkin toteuttaa myös taloudellisilla sanktioilla, veroilla ja maksuilla.⁶⁸ Nykyään aiheuttamisperiaate on yleisesti hyväksytty ympäristövastuun lähtökohta paitsi EU:ssa ja kansainvälisissä sopimuksissa, myös kansallisessa ympäristöoikeudessa.⁶⁹ Ennalta varautumisen periaate ja aiheuttamisperiaate eivät kuitenkaan yleensä vaikuta suoraan laintulkintaan, vaan niillä on lähinnä lainvalmistelua ohjaava funktio.⁷⁰

Ympäristöoikeuden painoarvoon suhteessa muihin oikeudenaloihin vaikuttavat ekologisen itseisarvon periaate ja läpäisyperiaate. Ekologisen itseisarvon periaatteella tarkoitetaan perinteisesti luonnonle annettavaa, muista taloudellisista tai yhteiskunnallisista arvoista riippumatonta oikeudellista merkitystä. Lisäksi SEUT 11 artiklassa ilmaistu läpäisyperiaate edellyttää, että ympäristönsuojelun vaatimukset huomioidaan laajasti unionin politiikassa ja eri toiminnoissa, jotta voidaan edistää erityisesti kestävä kehitystä. Kestävä kehitystä ei tulisi tavoitella vain ympäristöoikeuden piirissä, vaan sen pitäisi vaikuttaa kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon.⁷¹ On kuitenkin huomattava, että tilanteissa, joissa vastakkaisia intressejä ilmenee, ekologiset näkökohdat eivät ole ainakaan perinteisesti ohjanneet lainsäädäntöä. Haitallisten toimintojen rajoittamista on perusteltu

⁶⁵ Kuusiniemi I Perusteet – 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana – 6. Ympäristöoikeuden periaatteista – 6.3. Yleiset ympäristöperiaatteet – 6.3.3. Aiheuttamisperiaate.

⁶⁶ Tuomainen 2006 s. 54–55. Ks. aiheuttamisperiaatteen taustasta OECD:ssä ja EU:n ympäristöpolitiikassa tarkemmin Tuomainen 2006 s. 55–59.

⁶⁷ Kuusiniemi I Perusteet – 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana – 6. Ympäristöoikeuden periaatteista – 6.3. Yleiset ympäristöperiaatteet – 6.3.3. Aiheuttamisperiaate.

⁶⁸ Hollo 2009 s. 26.

⁶⁹ Kuusiniemi I Perusteet – 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana – 6. Ympäristöoikeuden periaatteista – 6.3. Yleiset ympäristöperiaatteet – 6.3.3. Aiheuttamisperiaate.

⁷⁰ Välillä KHO on kuitenkin viittanut aiheuttamisperiaatteen ratkaisun perusteluissa, ks. Kuusiniemi I Perusteet – 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana – 6. Ympäristöoikeuden periaatteista – 6.3. Yleiset ympäristöperiaatteet – 6.3.3. Aiheuttamisperiaate.

⁷¹ Kuusiniemi I Perusteet – 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana – 6. Ympäristöoikeuden periaatteista – 6.3. Yleiset ympäristöperiaatteet – 6.3.2. Läpäisyperiaate.

ekologisten näkökohtien sijaan pääasiassa ihmisten terveyden suojelemisella.⁷² Ympäristömyönteiset toimintamallit eivät ole myöskään läpäisseet kaikkia yhteiskunnan sektoreita eikä yhteiskunta toimi vain ympäristön ehdoilla.⁷³ Ekologisen itseisarvon periaatteelle ja läpäisyperiaatteelle on annettu merkitystä ympäristöoikeudessa, mutta ne eivät ole toistaiseksi saavuttaneet vahvaa jalansijaa ympäristöoikeuden ulkopuolella, mikä vaikeuttaa niiden täysimääräistä toteutumista.

Ympäristönsuojelun painoarvoa on kuitenkin pidettävä merkittävänä, mitä kuvastaa myös PL 20 §:ssä säädetty ympäristöperusoikeus. Ympäristöperusoikeus suojaa paitsi ihmisten oikeuksia luontoon, myös luontoa itseisarvona.⁷⁴ PL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, minkä lisäksi PL 20.2 §:n mukaan julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskeviin päätöksiin. Terveellinen ympäristö tarkoittaa, että ympäristön on oltava elinkelpoinen eikä se saa aiheuttaa ihmiselle välitöntä tai välillistä sairastumisriskiä.⁷⁵ Ympäristöperusoikeus on kuitenkin luonteeltaan julistuksenomainen eikä se perusta itsessään nimenomaisia velvoitteita, vaan pääasiassa ohjaa lainsäätäjää ja toteutuu muun ympäristöoikeuden kautta.⁷⁶

⁷² Hollo 2009 s. 23.

⁷³ Hollo 2009 s. 20–21.

⁷⁴ Vihervuori III Yksittäiset perusoikeudet – 16. Oikeus ympäristöön (PL 20 §) – 1. Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen tausta ja lähtökohdat.

⁷⁵ Kuusiniemi I Perusteet – 4. Perusoikeudet ja ympäristö – 2. Ympäristöoikeuden kannalta keskeiset perusoikeussäännökset – 2.1. Ympäristöperusoikeus.

⁷⁶ Vihervuori III Yksittäiset perusoikeudet – 16. Oikeus ympäristöön (PL 20 §) – 2. Vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä.

3 Julkisoikeudellinen ympäristövastuu

3.1 Yleisesti

Ympäristövastuulla tarkoitetaan tässä yhteydessä vastuuta ympäristölle aiheutuneista vahingoista eli haitallisista muutoksista tai niiden uhasta.⁷⁷ Ympäristövastuu jakautuu julkisoikeudelliseen, yksityisoikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen. Julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa kyse on ympäristön ennallistamisesta eli lainvastaisen olotilan poistamisesta *korjaamalla* ympäristölle aiheutuneet haitalliset muutokset (ruotsiksi *reparation*).⁷⁸ Lisäksi julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen lukeutuvat muut laissa säädetty toimintavelvoitteet ja yleiset kiellot ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemiseksi. Sen sijaan yksityisoikeudellisella ympäristövastuulla viitataan ympäristövahingon *korvaamiseen* vahinkoa kärsineelle taholle (ruotsiksi *ersättning*). Rikosoikeudellinen vastuu täydentää vastuuta ympäristöstä rangaistusuhan pelotevaikutuksen kautta.⁷⁹

Julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskeva sääntely on kehittynyt osana ympäristöoikeutta ja lisääntynyttä ympäristötietoisuutta.⁸⁰ Nykyään sillä on suuri merkitys niin ympäristövahinkojen korjaamisessa kuin niiden ennaltaehkäisemisessä, sillä yksityisoikeudellinen vahingonkorvausjärjestelmä rajoittuu tilanteisiin, joissa on olemassa erillinen vahinkoa kärsinyt ja vahingonkorvausta vaativa taho. Sen sijaan julkisoikeudellinen ympäristövastuu ei edellytä vahingonkorvausvaateen esittämistä eikä edes yksittäisen vahingonkärsijän olemassaoloa. Vahingonkorvaus ei välttämättä johda ympäristön ennallistamiseen, minkä lisäksi ympäristön pilaajana voi olla alueen omistaja itse.⁸¹

⁷⁷ Ympäristövastuun käsite on monimerkityksinen, ja muissa yhteyksissä sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi kollektiivista vastuuta elinympäristöstä tai nykypolven vastuuta tuleville sukupolville. Ks. Vihervuori VIII Ympäristövastuu – 1. Ympäristövastuun perusteet – 1. Vastuun lähtökohdat ja vastuun muodot.

⁷⁸ Ks. myös Linna 2016 s. 379–380.

⁷⁹ Hollo 2009 s. 497; Vihervuori VIII Ympäristövastuu – 1. Ympäristövastuun perusteet – 1. Vastuun lähtökohdat ja vastuun muodot.

⁸⁰ Vaikka ympäristöön vaikuttava toiminta on ollut jo pitkään sääntelyn kohteena, ympäristöoikeus nykyaikaisessa merkityksessä on syntynyt käytännössä vasta toisen maailmansodan jälkeisten ympäristö- ja yhteiskunnallisten muutosten myötä. Ks. ympäristöoikeuden kehityksestä tarkemmin Ekroos et al. 2012 s. 5–6. Ottaen huomioon, että koko oikeudenala on verrattain nuori, myös julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskeva sääntely on monin paikoin uudehkoa ja täsmentynyt pikkuhiljaa.

⁸¹ Hollo 2009 s. 518 ja s. 496–497.

Julkisoikeudellinen ympäristövastuun avulla voidaan turvata ympäristön ennallistaminen tai vahingon ennaltaehkäiseminen myös edellä kuvatuissa tilanteissa.

Kotimaisessa lainsäädännössä julkisoikeudellista ympäristövastuusäätelyä ei ole yhtenäistetty, vaan niin vastuun sisältö kuin kohdistuminenkin määräytyvät eri ympäristöoikeudellisten normien mukaan riippuen ympäristövahinkotyyppistä. Vastuun sisältöön voivat vaikuttaa myös muut olosuhteet.⁸² Siten vastuutaho, vastuun laajuus, tarpeelliset toimenpiteet ja niiden tavoitetaso ovat tapauskohtaisia. Julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen lukeutuu myös velvoitteita, joiden tarkoituksena on ennaltaehkäistä ympäristövahingon syntyminen. Riski ympäristövahingosta rinnastuu oikeudellisessa sääntelyssä ympäristövahinkoon, sillä riskin toteutuminen on pystyttävä estämään yhtä tehokkaasti kuin jo toteutuneen vahingon korjaaminen.⁸³

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu voidaan kohdistaa teoriassa moneen eri tahoon, esimerkiksi nykyiseen tai edelliseen aiheuttajaan tai toiminnanharjoittajaan, nykyiseen tai edelliseen alueen omistajaan tai haltijaan, toimialaan, kuntaan tai valtioon. Toisaalta ympäristövahinkoihin voidaan myös varautua ennakolta siten, että vahingon toteutuessa tai uhatessa tarpeelliset toimenpiteet kustannetaan vakuutuksesta tai puhdistamisrahastosta.⁸⁴ Ympäristövastuu on tyypillisesti luonteeltaan ankaraa eli tuottamuksesta riippumatonta.⁸⁵ Edellä käsitellyn aiheuttamisperiaatteen mukaista on, että aiheuttajalle tai toiminnanharjoittajalle on asetettu vastuu aiheuttamastaan ympäristövahingosta, ja tämä linjaus onkin yleisesti omaksuttu lainsäädännössä.⁸⁶

Pelkkää aiheuttajan vastuuta ei kuitenkaan usein pidetä riittävänä, vaan on säädetty myös rinnakkaisista tai toissijaisista vastuutahoista. Vastuun hajauttaminen ja porrastaminen on tärkeää, jotta ympäristövastuun toteutuminen voidaan varmistaa eikä vastuujärjestelmään jää aukkoja ensisijaisen vastuutahon ollessa esimerkiksi tuntematon tai maksukyvytön.⁸⁷ Toissijainen vastuu syntyy, kun ensisijaista vastuutahoa ei saada suorittamaan

⁸² Esimerkiksi pilaantunut maaperä tulee puhdistaa lähtökohtaisesti käyttötarkoituksen edellyttämään tasoon, jolloin pilaantunutta maaperää koskevan puhdistamisvastuun konkreettinen sisältö ja laajuus voivat vaihdella samalla alueella eri ajankohtina. Ks. Tuomainen 2006 s. 245.

⁸³ Hollo 2009 s. 496.

⁸⁴ Tuomainen 2006 s. 79.

⁸⁵ Tuomainen 2006 s. 73. Joskus vastuussa voi kuitenkin olla myös tuottamuvastuun piirteitä, esimerkiksi kun hallintaan perustuvaa vastuuta on rajattu niin, ettei se koske *bona fide* haltijoita.

⁸⁶ Kuusiniemi I Perusteet – 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana – 6. Ympäristöoikeuden periaatteista – 6.3. Yleiset ympäristöperiaatteet – 6.3.3. Aiheuttamisperiaate.

⁸⁷ Tuomainen 2006 s. 80–81.

velvollisuuksiaan, esimerkiksi kun tämä jää tuntemattomaksi tai on maksukyvytön. Tyypillisesti toissijainen tai rinnakkainen vastuu perustuu hallintaan⁸⁸, mikä voi kuitenkin muodostua joissain tilanteissa kohtuuttomaksi. Tämän johdosta hallintaan perustuvaa vastuuta on saatettu rajata esimerkiksi kohtuullisuusarvioinnilla tai se voidaan säätää koskemaan vain sellaista haltijaa, joka on toiminut vilpillisessä mielessä. Lisäksi kunta on tyypillisesti asetettu viimesijaiseen ympäristövastuuseen sellaisista toimenpiteistä, joiden suorittamista pidetään ensisijaisen tärkeänä. Julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskeva sääntely on pakottavaa, joten vastuun kohdistamisesta ei voida poiketa pätevästi yksityisoikeudellisin sopimuksin.⁸⁹

Ympäristövastuu muodostuu suoraan lain nojalla. Mikäli vastuutaho ei kuitenkaan ryhdy tarpeellisiin toimenpiteisiin, vastuu voidaan toteuttaa viime kädessä välillisen hallintopakon avulla.⁹⁰ Tällöin viranomainen määrää päävelvoitteen, joka perustuu tässä tapauksessa ympäristöoikeudellisiin normeihin, ja asettaa tarvittaessa päävelvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakkolain (1113/1990, USL) mukaisen uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta turvaudutaan tyypillisesti USL 14.1 §:n mukaiseen teettämisuhkaan, jolloin viranomainen voi ryhtyä toimenpiteisiin vastuutahon kustannuksella, mikäli tämä ei noudata päävelvoitetta. On kuitenkin huomattava, että teettämisuhan saa kohdistaa USL:n 7.1 ja 14.3 §:n mukaan vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Lähtökohtaisesti ympäristövastuussa kyse on toimintavelvoitteista, mutta teettämisuhan myötä velvoitteen luonne muuttuu rahamääräiseksi suoritukseksi, kun vastuutahon tulee korvata toimenpiteiden suorittamisesta viranomaiselle aiheutuneet kustannukset.⁹¹ Velvoitteen luonteen muuttumisen johdosta *Linna* on nimittänyt ensin mainitun vastuun korjausvastuuksi ja jälkimmäisen vastuun kustannuskorvausvastuuksi.⁹²

⁸⁸ Hallintaan perustuvaa vastuuta on pidetty ympäristöoikeuden tehokkuusperiaatteen mukaisena. Koska alueella on tyypillisesti haltija, hallintaperusteinen vastuu laajentaa ympäristövastuullisten kenttää ja mahdollistaa vastuun toteutumisen useammissa tilanteissa, ks. Herler 2005 s. 522.

⁸⁹ Ks. myös KHO 2003:51 ja KHO 18.08.1993 taltio 2848, jotka koskivat jätehuoltoa. Ratkaisuissa todetaan nimenomaisesti, ettei yksityisoikeudellisilla sopimuksilla ole merkitystä vastuun kohdistumisen kannalta.

⁹⁰ Vihervuori VIII Ympäristövastuu – 1. Ympäristövastuun perusteet – 1. Vastuun lähtökohdat ja vastuun muodot.

⁹¹ Kuusiniemi I Perusteet – 2. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä – 3. Menettelykysymyksiä – 3.6. Hallintopakon käyttäminen.

⁹² Linna 2016 s. 378.

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu voi toteutua vaihtoehtoisesti myös vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannusten korvausvelvollisuuden kautta. Korvausvelvollisuudesta on säädetty ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994, YmpVahL), joka koskee pääasiassa yksityisoikeudellista ympäristövastuuta. YmpVahL 6.1 §:ssä säädetään kuitenkin niiden tarpeellisten toimenpiteiden ja selvitysten kustannusten korvaamisesta, joihin viranomainen tai se, jota ympäristövahinko koskee, on ryhtynyt ympäristövahingon uhan torjumiseksi tai ympäristön palauttamiseksi ennalleen. Korvausvastuussa on YmpVahL 6 §:n mukaan toiminnanharjoittaja, toiminnanharjoittajaan rinnastuva taho sekä luovutuksensaaja, joka on luovutuksen hetkellä tiennyt tai jonka olisi pitänyt tietää vahingosta, häiriöstä tai sen uhasta. Korvausvelvollisuus mahdollistaa nopean reagoinnin vastuutahon kustannuksella ympäristövahingon ollessa käsillä.

3.2 Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus

Maaperän ja pohjaveden pilaantumiseen sovelletaan ympäristönsuojelulakia (527/2014, YSL), joka on yleislaki ympäristön pilaantumisen torjunnasta.⁹³ Pilaantumistilanteita on pyritty ennaltaehkäisemään maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellolla, joista säädetään YSL 16 ja 17 §:ssä. Tämä pilaamiskielto koskee luonnollisesti kaikkia toimijoita ja rajoittaa ympäristölle haitallista toimintaa. Mikäli pilaantuminen on kuitenkin jo päässyt tapahtumaan, sovelletaan säännöksiä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudesta. Vastuussa oleva on YSL 135 §:n mukaan velvollinen selvittämään alueen pilaantuneisuuden ja puhdistamistarpeen, mikäli on aihetta epäillä maaperän tai pohjaveden pilaantumista sekä YSL 133.1 §:n nojalla velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Pilaantuneen maaperän osalta vastuuketjutus on kolmiportainen ja pilaantuneen pohjaveden osalta kaksiportainen. Ensisijaisessa puhdistamisvastuussa sekä pilaantuneesta maaperästä että pohjavedestä on YSL 133.1 §:n mukaan se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, eli aiheuttamisperiaatteen mukaisesti aiheuttaja. Aiheuttajan käsitettä ei ole määritelty tarkemmin, mutta tulkintaan voidaan hakea apua ja

⁹³ Ks. YSL 1 § sekä Ekroos et al. 2012 s. 543.

toiminnanharjoittajan käsitteestä.⁹⁴ YSL 5.1 §:n 8 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan henkilöä, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta. Laissa ei ole säädetty erikseen tilanteista, joissa pilaantumisen aiheuttaneita tahoja on useampia. Puhdistamisvastuussa lienee kuitenkin säännöksen sanamuodon perusteella jokainen taho, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän pilaantumista.

Toissijaisessa vastuussa pilaantuneesta maaperästä on YSL 133.2 §:n mukaan alueen haltija. Toissijaista vastuuta on rajoitettu siten, että vastuu syntyy vain, mikäli maaperän pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai haltija on tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alueen tila sitä hankkiessaan. Toissijainen vastuu koskee siis ainoastaan *mala fide* alueen haltijaa. Käytännössä vastuukynnys ei ole kuitenkaan korkea, sillä vastuun syntymisen kannalta riittävänä on pidetty haltijan tietoisuutta kiinteistön sellaisesta käyttöhistoriasta, joka on voinut aiheuttaa maaperän pilaantumista, tämän johtaessa laajempaan selonottovelvollisuuteen.⁹⁵ Toissijaista vastuuta on kuitenkin rajoitettu myös kohtuullisuusarvioinnilla: vastuussa olevan alueen haltijan on puhdistettava maaperä vain siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuutonta. Vastuun porrastamisen ja toissijaisen vastuun tavoitteena on välttää pilaantuneen maaperän jääminen hallitsemattomaan tilaan.⁹⁶ Pilaantuneen pohjaveden osalta alueen haltija on toissijaisessa vastuussa edellä mainituin edellytyksin ja edellyttäen lisäksi, että pohjaveden pilaantuminen on johtunut maaperän pilaantumisesta. YSL 133.3 §:ssä kunta on asetettu viimesijaiseen vastuuseen pilaantuneesta maaperästä, mutta vastaavaa velvollisuutta ei ole asetettu pilaantuneen pohjaveden osalta.

3.3 Jätehuoltovelvollisuus

Mikäli kiinteistön maaperä tai pohjavesi ei ole pilaantunut, mutta kiinteistöllä on jätteitä tai roskia, sovelletaan jätelain (646/2011, JL) säännöksiä jätehuollosta ja roskaantuneesta alueesta. Jätelain tavoitteena on ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä roskaantumista.⁹⁷ Jätehuoltoa ja roskaantumista koskevalla

⁹⁴ Aiheuttajalla ja toiminnanharjoittajalla viitataan tyypillisesti samaan tahoon. Ks. terminologiasta tarkemmin Tuomainen 2006, s. 150. Tuomainen on tarkastellut asiaa VYSL:n valossa, mutta määritelmä on pysynyt sisällöltään samana myös uudessa ympäristönsuojelulaissa, ks. HE 214/2013 vp s. 88.

⁹⁵ Airaksinen 2016 s. 330.

⁹⁶ HE 77/1993 vp s. 27.

⁹⁷ HE 199/2010 vp s. 156.

julkisoikeudellisella ympäristövastuulla onkin keskeinen merkitys näiden tavoitteiden kannalta. Jätehuoltovelvollisuus ja roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuus ennaltaehkäisevät myös osaltaan edellä käsiteltyä maaperän ja pohjaveden pilaantumista.

Jätteellä tarkoitetaan JL 5.1 §:n mukaan ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä. Jätteen käsitteeseen liittyy siis kiinteästi tarkoitus poistaa se käytöstä. JL 13 §:ssä kielletään jätteiden hylkääminen ja hallitsematon käsittely. Jätteestä ja jätehuollosta ei myöskään saa aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, roskaantumista, yleisen turvallisuuden heikentymistä taikka muuta näihin rinnastettavaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Nämä säännökset ovat luonteeltaan yleisiä, preventiivisiä ja kaikkia toimijoita velvoittavia.

Jätehuollon eli jätteen keräyksen, kuljetuksen, hyödyntämisen ja loppukäsittelyn osalta jätelaissa on säädetty erikseen kustannusvelvollisuudesta ja järjestämisvelvollisuudesta. JL 20 §:n mukaan jätteen alkuperäinen tuottaja tai nykyinen tai aiempi jätteen haltija vastaa jätehuollon kustannuksista.⁹⁸ Ensisijainen vastuu jätehuoltokustannuksista voi siis syntyä myös hallinnan nojalla. Jätteen haltijalla tarkoitetaan JL 6.1 §:n 5 kohdan mukaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai muuta tahoa, jonka hallussa jäte on. Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että jätteen fyysistä hallintaa ei edellytetä, vaan myös määräysvaltaa jätteeseen käyttävä toimija voi olla jätteen haltija.⁹⁹ Koska vastuu jätehuollon kustannuksista on rinnasteinen, velvoitteet voidaan kohdistaa keneen tahansa säännöksessä mainituista tahoista.

JL 28.1 §:n mukaan jätteen haltija on myös ensisijaisessa vastuussa jätehuollon järjestämisestä.¹⁰⁰ Lisäksi JL 28.2 §:n mukaan kiinteistön haltija on toissijaisessa vastuussa, mikäli tämä on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle. Kiinteistön haltijalla tarkoitetaan JL 6.1 §:n 6 kohdan mukaan paitsi kiinteistön omistajaa, myös vuokraoikeuden haltijaa. Toissijaista vastuuta on perusteltu kiinteistön haltijan velvollisuudella seurata ja valvoa kiinteistöllä harjoitettavaa toimintaa.¹⁰¹ Sitä on

⁹⁸ Säännöksen taustalla on jätedirektiivin 14(1) artikla, jonka mukaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jätteen alkuperäisen tuottajan taikka nykyisen tai aiemman jätteen haltijan on vastattava jätehuollon kustannuksista.

⁹⁹ C-1/03 Van de Walle kohdat 58–61 ja C-188/07 Commune de Mesquer kohdat 77–78.

¹⁰⁰ Kunnan järjestämä jätehuolto (JL 5 luku) ja tuottajavastuu (JL 6 luku) muodostavat kuitenkin poikkeuksen jätehuollon järjestämisvastuusta.

¹⁰¹ HE 199/2010 vp s. 81.

myös pidetty tarpeellisenä, jotta jätehuollon järjestäminen voidaan varmistaa esimerkiksi maksukyvyttömyystilanteissa.¹⁰²

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että jätehuoltovastuu kohdistuu eri perustein kuin pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus. Siinä missä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuussa on ensisijaisesti aiheuttaja ja vasta toissijaisesti ja tietyin rajoituksin alueen haltija, jätehuoltovastuun osalta merkitystä on nimenomaan hallinnalla. Jätteen haltija on nimittäin ensisijaisessa vastuussa sekä jätehuollon kustannuksista – jätteen tuottajan rinnalla – että jätehuollon järjestämisestä. Koska kustannusvastuuseen on asetettu myös jätteen aiempi haltija, kustannusvelvollisuus säilyy hallinnan lakattuakin.

3.4 Roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuus

Jätelaissa säädetään erikseen roskaamiskiellosta ja roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuudesta. JL 72 §:n mukaan ympäristöön ei saa jättää jätettä tai hylätä mitään esinettä tai päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa. Roskan käsitettä on siis pidettävä jätteen käsitettä laajempana, sillä mikä tahansa jäte, esine tai aine on roska, mikäli se johtaa johonkin edellä luetelluista seurauksista.

Roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuus¹⁰³ kohdistuu samankaltaisesti kuin vastuu pilaantuneesta maaperästä ja pohjavedestä. Ensisijainen siivoamisvelvollisuus on JL 73 §:n mukaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti roskaajalla. Lisäksi toissijainen siivoamisvelvollisuus on JL 74.1 §:n mukaan alueen haltijalla tai pitäjällä. Toissijaista vastuuta ei ole kuitenkaan pääsääntöisesti rajoitettu.¹⁰⁴ Vastaavasti kuin pilaantuneen

¹⁰² HE 77/1993 vp s. 24.

¹⁰³ Tietyissä tilanteissa voi olla epäselvää, onko kyse maaperän pilaantumisesta vai roskaantumisesta. Oikeuskäytännössä on linjattu, että mikäli maa-ainesta joudutaan puhdistamaan, kyse on maaperän pilaantumisesta. Tapauksessa KHO 16.8.2001 taltio 1863 kyse oli maaperään haudatuista roskista. Koska alueen maaperä ei ollut pilaantunut siten, että se olisi edellyttänyt maa-aineksen puhdistamista, tilanteessa oli kyse roskaantumisesta. Ks. käsitteiden erottelusta tarkemmin Tuomainen 2006 s. 215–216.

¹⁰⁴ Vain mikäli roskaantunut alue ei sijaitse voimassa olevan asemakaavan alueella eikä kyse ole mistään säännöksessä mainitusta, tyypillisesti yleisessä käytössä olevasta alueesta, *bona fide* alueen haltija ei ole toissijaisessa vastuussa. Tällöin vastuuta ei myöskään ole, mikäli siivoaminen olisi haltijalle muutoin kohtuutonta.

maaperän osalta, JL 74.2 §:ssä kunta on asetettu viimesijaiseen vastuuseen roskaantuneesta alueen siivoamisesta.

3.5 Ruotsi: ennaltaehkäisemisvelvollisuus ja pilaantumisvahingot

Ruotsissa julkisoikeudellisen ympäristövastuun kannalta keskeinen säädös on ympäristökaari (*miljöbalk* 1998:808, MB), johon sisältyvät keskeiset ympäristövastuun muodostavat säännökset. Konkurssipesän ympäristövastuusta ei ole kuitenkaan säädetty erikseen myöskään Ruotsissa. MB 2:8:n mukaan ympäristövastuussa on se, jonka harjoittamasta toiminnasta on aiheutunut vahinkoa tai haittaa ympäristölle. Vastuu kohdistuu siis aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Sovellettava lainkohta ja tarkempi vastuun sisältö riippuvat kuitenkin siitä, onko ympäristön pilaantumista jo tapahtunut vai onko tarve ryhtyä vasta ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Ympäristövastuusäntely keskittyykin erityisesti MB 2 lukuun, jossa säädetään ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä, sekä MB 10 lukuun, joka koskee jo tapahtuneita pilaantumisvahinkoja ja ennallistamistoimenpiteitä.

Ennaltaehkäisevä vastuu perustuu MB 2:3.1:iin, jonka mukaan toiminnanharjoittajan tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin ehkäistäkseen, pysäyttääkseen tai torjuakseen toiminnan aiheuttamaa vahinkoa tai haittaa ihmisen terveydelle tai ympäristölle. Oikeuskäytännössä on katsottu, että myös ympäristölle haitallisten aineiden varastoinnissa (*förvaring*)¹⁰⁵ on kyse ympäristölle vaarallisen toiminnan harjoittamisesta. Sen vuoksi tällaisen aineen haltijan on ryhdyttävä tarpeellisiin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin, käytännössä aineiden poisvientiin, ennaltaehkäistäkseen pilaantumista.¹⁰⁶ Vastuun laajuutta rajoittaa kuitenkin kohtuullisuusarviointi, sillä MB 2:7:n mukaan vaatimukset ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä eivät saa olla kohtuuttomia. MB 2 luvussa säädetty ennaltaehkäisemisvastuu muistuttaa jätehuoltovelvollisuutta ja roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuutta, joilla on niin ikään ennaltaehkäisevä tarkoitus. Siinä missä Suomessa ensisijainen ympäristövastuu jätehuollosta on haltijalla ja jätteiden tuottajalla ja roskaantumisesta roskaajalla, Ruotsissa vastuu on vain toiminnanharjoittajalla. Käytännössä vastuu voi kuitenkin syntyä myös hallinnan kautta, kun hallintaa pidetään ympäristölle vaarallisen

¹⁰⁵ Jatkossa käytän varastointi-käsitteen sijaan hallinnan käsitettä myös Ruotsin lainsäädännön osalta käsitteiden yhdenmukaisuuden vuoksi, sillä kyse on merkitykseltään samasta asiasta.

¹⁰⁶ RÅ 1997 ref. 12 ja KN B 31/91 sekä Michanek – Zetterberg 2012 s. 276. Michanek – Zetterberg 2012 s. 276. Linjaus on vahvistettu oikeuskäytännössä säilyttämistä ja ennaltaehkäisemistä koskevan vastuun osalta jo vanhan ympäristönsuojelulain (*miljöskyddslag*, 1969:387) aikana.

toiminnan harjoittamisena.

Mikäli pilaantumista on jo tapahtunut, sovelletaan MB 10 lukua, josta löytyvät säännökset pilaantumisvahinkoja (*föroreningsskada*) ja vakavia ympäristövahinkoja (*allvarlig miljöskada*) koskevasta ympäristövastuusta. Vakavia ympäristövahinkoja koskeva sääntely perustuu EU:n ympäristövastuudirektiiviin,¹⁰⁷ joten niitä ei käsitellä tässä yhteydessä tutkielman rajauksista johtuen. Pilaantumisvahingolla tarkoitetaan MB 10:1:n mukaan ympäristövahinkoa, jossa maaperän, vesialueen, pohjaveden, rakennuksen tai laitoksen pilaantuminen voi aiheuttaa vahinkoa tai haittaa ihmisen terveydelle tai ympäristölle. Siten edellytyksenä on, että pilaantumista on jo tapahtunut. Vahinkoa tai haittaa ei kuitenkaan edellytetä, vaan riski siitä on riittävä.¹⁰⁸

Pilaantumisvahinkojen luonne muistuttaa pilaantunutta maaperää ja pohjavettä, sillä myös niissä on kyse jo tapahtuneesta pilaantumisesta. Myös pilaantumisvahinkoja koskeva vastuu kohdistuu lähes vastaavasti kuin pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuu, sillä vastuu pilaantumisvahingosta on ensisijaisesti toiminnanharjoittajalla ja toissijaisesti kiinteistön hankkijalla. Se, joka harjoittaa tai on harjoittanut toimintaa tai suorittanut toimenpiteen, joka on osaltaan johtanut pilaantumiseen (toiminnanharjoittaja, *verksamhetsutövaren*) on ensisijaisessa vastuussa MB 10:2:n nojalla, ja *mala fide* kiinteistön hankkija on MB 10:3:n mukaan pääsääntöisesti toissijaisessa vastuussa.¹⁰⁹ Kiinteistön hankintaan rinnastuu tontinvuokraoikeuden hankinta. On kuitenkin huomattava, että toissijaisessa vastuussa kyse on nimenomaan *hankintaan* perustuvasta vastuusta, kun taas Suomessa toissijainen vastuu pilaantuneesta maaperästä ja pohjavedestä muodostuu hallinnan perusteella. MB 10:3.4:ssä on tarkennettu, että hankintana pidetään kauppaa, vaihtoa ja lahjaa, yhtiöön tai yhdistykseen tehtäviä suorituksia sekä yhtiöstä tai yhdistyksestä saatua voittoa ja jako-osuutta, joten muunlaiset hankintatilanteet eivät perusta toissijaista ympäristövastuuta. MB 10:6:ssä ja 10:7:ssä säädetään lisäksi, että mikäli toiminnanharjoittajia tai kiinteistön hankkijoita on useampia, he ovat yhteisvastuussa

¹⁰⁷ Ks. laki 2007:660 ja sitä koskeva hallituksen esitys Prop. 2006/07:95.

¹⁰⁸ Michanek – Zetterberg 2012 s. 272.

¹⁰⁹ Kiinteistön hankkijan toissijaista vastuuta on kuitenkin rajoitettu, kun kyse on yksityiseen asuinkäyttöön tarkoitetun kiinteistön hankkimisesta tai pankin tai muun luottolaitoksen hankinnasta saatavansa turvaamiseksi.

pilaantumisesta.¹¹⁰

MB 10:4:n mukaan vastuussa olevan tulee suorittaa tai kustantaa ihmisen terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vahingon tai haitan estämiseksi, pysäyttämiseksi tai torjumiseksi tarpeelliset toimenpiteet. Myös tällöin toimenpiteisiin on kuitenkin ryhdyttävä vain kohtuullisessa laajuudessa. Vastuun laajuutta määriteltäessä otetaan huomioon, kuinka kauan aikaa pilaantumisesta on kulunut, missä määrin vastuussa olevalla oli velvollisuus estää tulevia haittavaikutuksia sekä muut asianhaarat. Mikäli toiminnanharjoittaja on myötävaikuttanut pilaantumiseen vain rajoitetusti, myös se otetaan huomioon.

Ruotsin lainsäädännössä on lisäksi huomioitu, että ennallistamistoimenpiteet voivat johtaa omaisuuden arvonnousuun tai niistä voi olla muuta hyötyä kiinteistön omistajalle. Tällöin voidaan pitää oikeudenmukaisena, että omistaja vastaa kustannuksista. MB 10:9:n nojalla kiinteistön omistaja voikin olla vastuussa toimenpiteiden kustannuksista kohtuullisissa määrin siltä osin kuin ennallistamistoimet ovat nostaneet kiinteistön arvoa. Lisäksi MB 10:10:n mukaan kiinteistön, rakennuksen tai laitoksen omistaja voi olla vastuussa kyseistä omaisuutta koskevista selvityskustannuksista kohtuullisissa määrin.

Alle on koottu taulukko julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdistumisesta, joka perustuu edellä tehtyihin havaintoihin. Tarkastelun kohteena olleiden ympäristöongelmien osalta ympäristövastuu on kohdistettavissa ensinnäkin vahingosta riippuen aiheuttajaan, jätteen tuottajaan, toiminnanharjoittajaan tai roskaajaan, jolloin vastuu kohdistuu aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Lisäksi ympäristövastuu voi perustua hallintaan tai hankintaan, ja kunta voi olla viimesijaisessa vastuussa. Taulukosta ilmenee ympäristöongelmittain, kuka on ensi-, tois- ja viimesijaisessa vastuussa:

¹¹⁰ Kustannukset jaetaan eri vastuutahojen kesken siinä suhteessa kuin toiminnanharjoittajat ovat aiheuttaneet pilaantumista tai kiinteistön haltijat ovat olleet tietoisia pilaantumisesta hankinnan hetkellä sekä ottaen huomioon muut asianhaarat.

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohdistuminen							
Ympäristö- ongelma	Pilaantunut maaperä ja pohjavesi (YSL)		Jätteet ja roskat (JL)			Ennallistamis- toimenpiteet, Ruotsi (MB)	Pilaantumis- vahingot, Ruotsi (MB)
	Maaperän pilaantuminen	Pohjaveden pilaantuminen	Jätehuollon kustannukset	Jätehuollon järjestäminen	Roskaantuminen		
Ensisijainen vastuutaho	Aiheuttaja (133.1 §)	Aiheuttaja (133.1 §)	Jätteen tuottaja (20 §)	Jätteen haltija (28.1 §)	Roskaaja (73 §)	Toiminnan- harjoittaja (2:3.1)	Toiminnan- harjoittaja (10:2)
			Nykyinen haltija (20 §)				
			Aiempi haltija (20 §)				
Toissijainen vastuutaho	Alueen haltija (rajoituksin) (133.2 §)	Alueen haltija (rajoituksin) (133.2 §)		Kiinteistön haltija (rajoituksin) (28.2 §)	Alueen haltija tai pitäjä (pääosin aluetta koskevin rajoituksin) (74.1 §)		Kiinteistön hankkija (rajoituksin) (10:3)
Viimesijainen vastuutaho	Kunta (133.3 §)				Kunta (74.2 §)		

Taulukko 1. Julkisoikeudellinen ympäristövastuun kohdistuminen ja porrastuminen eri ympäristöongelmien osalta.

4 Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu

4.1 Yleisesti

Julkisoikeudellinen ympäristövastuu koskee yrityksiä ja muita oikeushenkilöitä siinä missä luonnollisiakin henkilöitä.¹¹¹ Kun oikeushenkilö voi olla ympäristövastuussa, ei myöskään konkurssipesän ympäristövastuulle liene lähtökohtaisesti esteitä, mikäli vastuun edellytykset muuten täyttyvät. Konkurssipesää ei ole rajattu lainsäädännössä ympäristövastuun ulkopuolelle, mutta toisaalta lainsäädännössä ei myöskään mainita julkisoikeudellisen ympäristövastuun koskevan nimenomaisesti myös konkurssipesää. Julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen kuuluvien yleisten velvoitteiden, esimerkiksi pilaamiskieltojen, osalta on kuitenkin pidetty selvänä, että ne rajoittavat konkurssipesien siinä missä muidenkin tahojen toimintaa.¹¹² Konkurssimenettelyn kannalta kiinnostavampi kysymys on, missä määrin konkurssipesä voi olla julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa silloinkin, kun kyse on jo aiheutuneista ympäristövahingoista tai niiden uhasta.

Konkurssimenettelyssä ympäristöongelmat voivat liittyä joko velallisen ennen konkurssia harjoittamaan toimintaan tai konkurssipesän omiin toimiin. Tässä tutkielmassa keskitytään pääsääntöisesti tilanteisiin, joissa velallisen toiminnasta on aiheutunut tai uhkaa aiheutua ympäristövahinkoa, sillä se on mielenkiintoisempi kysymys myös konkurssimenettelyn kannalta. On huomattava, että maksukyvyttömyydestä huolimatta velallisen vastuu ympäristövahingoista aiheuttajana, roskaajana, jätteiden tuottajana ja aiempaan haltijana tai toiminnanharjoittajana ei lain nojalla pääty.¹¹³ Kun velallista ei voida velvoittaa suorittamaan tarpeellisia toimenpiteitä maksukyvyttömyyden vuoksi, kysymys kuuluu, voidaanko ympäristövastuu kohdistaa konkurssipesään ympäristöoikeudellisten normien nojalla.¹¹⁴ Tällöin konkurssipesä olisi velallisen kanssa rinnakkaisessa vastuussa tai

¹¹¹ Yritystoiminnan näkökulmasta laajemmin tarkasteltuna ympäristövastuu lukeutuu yritysvastuuseen yhteiskuntaa kohtaan. Yritysvastuuseen kuuluvat ympäristövastuun lisäksi taloudellinen ja sosiaalinen vastuu. Ks. Kokko – Mähönen 2015 s. 36.

¹¹² Määttä 2017.

¹¹³ Ks. myös Tuomainen 2001 s. 471, jossa tarkastelu on tosin rajoittunut pilaantunutta maaperää koskevaan vastuuseen.

¹¹⁴ Konkurssitilanteissa voidaan pohtia myös esimerkiksi konkurssivelkojen, kiinnitetyn omaisuuden pantinhaltijan, osakkeenomistajien sekä yrityksen johdon ympäristövastuuta. Heidän vastuutaan ei kuitenkaan käsitellä tässä yhteydessä tutkielman rajauksen vuoksi. Ks. muiden tahojen mahdollisesta ympäristövastuusta tarkemmin Linna 2016 s. 384–385 ja Linna 2017 s. 48–49.

vaihtoehtoisesti toissijaisessa ympäristövastuussa. Jos konkurssipesä täyttää ympäristövastuun syntymiselle laissa asetetut edellytykset, voidaan konkurssipesään ainakin teoriassa kohdistaa hallintopakko teettämisuuhkineen.¹¹⁵ Konkurssipesän kannalta ei liene käytännössä merkitystä, toteutuuko vastuu korjausvastuuna vai kustannuskorvausvastuuna, sillä molemmat vaihtoehdot vähentävät konkurssipesän varallisuutta oletettavasti saman verran.¹¹⁶

Seuraavassa tarkastelen konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun muodostumista eri perustein. Tarkastelun pääpaino on edellä käsitellyissä ympäristövahinkotyypeissä, mutta koska oikeuskäytäntöä on toistaiseksi melko vähän, olen ottanut huomioon oikeuskäytäntöä konkurssipesän ympäristövastuusta koskien myös muita ympäristöongelmia. Käsittelen konkurssipesän mahdollista ympäristövastuuta ensin toiminnanharjoittajana ja sen jälkeen haltijana. Toiminnanharjoittajan vastuun kannalta merkitystä on myös sillä, onko konkurssipesä päättänyt jatkaa velallisen toimintaa.

4.2 Konkurssipesä toiminnanharjoittajana

4.2.1 Konkurssipesä ei ole jatkanut velallisen toimintaa

Suomessa ei ole viimeaikaista oikeuskäytäntöä konkurssipesän ympäristövastuusta toiminnanharjoittajana, kun konkurssipesä ei ole jatkanut velallisen toimintaa, joten oikeustila on tältä osin hieman epävarma. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu kuitenkin laajasti, että konkurssipesää ei voida pitää toiminnanharjoittajana ja täten ympäristövastuussa, jos se ei ole jatkanut velallisen toimintaa.¹¹⁷ On luonnollista, että konkurssipesää ei pidetä toiminnanharjoittajana, kun se ei ole ryhtynyt harjoittamaan toimintaa. Tällöinhän on selvää, että ympäristövahinko on aiheutunut velallisen toiminnasta eikä konkurssipesä ole voinut vaikuttaa sen syntymiseen. Viimeaikaisen oikeuskäytännön puute voikin johtua siitä, että tällaisissa tilanteissa konkurssipesän ympäristövastuuta ei ole pidetty todennäköisenä eikä vaatimuksia ole siten edes esitetty sellaista konkurssipesää

¹¹⁵ Sitä, voidaanko konkurssipesään viime kädessä kohdistaa hallintopakkoa julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta huolimatta, tarkastellaan lähemmin jäljempänä luvussa 5.2.4.

¹¹⁶ Linna 2016 s. 377.

¹¹⁷ Tuomainen 2001 s. 472 ja 482; Herler 2005 s. 523; Lehtinen 2015. Lisäksi on huomionarvioista, että *Hämäläinen* ei ole pohtinut lainkaan konkurssipesän mahdollista vastuuta toiminnanharjoittajana maaperän pilaantumisesta, kun pilaantuminen on johtunut velallisen toiminnasta, vaan on rajoittanut tarkastelunsa hallinnan nojalla syntyvään toissijaiseen vastuuseen, ks. *Hämäläinen* 2002 s. 779.

kohtaan, joka ei ole jatkanut toimintaa. Myös Konkurssiasiaain neuvottelukunnan ohjeistuksessa on omaksuttu linjaus, jonka mukaan konkurssipesä ei ole vastuussa maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta, mikäli se on aiheutunut velallisen toiminnasta eikä konkurssipesä ole jatkanut toimintaa.¹¹⁸

Konkurssipesän ympäristövastuun puuttumista tällaisissa tilanteissa tukee myös varhaisempi oikeuskäytäntö, jossa konkurssipesän ympäristövastuuta on pohdittu jätehuoltolain (673/1978, JHL) nojalla. JHL:n säännöksiä jätehuollosta ja roskaantumisesta sovellettiin, kunnes vanha jätelaki (1072/1993, VJL) tuli voimaan 1.1.1994. Myös vastuuta maaperän puhdistamisvelvollisuudesta voidaan tarkastella JHL:n valossa, vaikka siitä ei olekaan nimenomaista säännöstä JHL:ssä. Ennen 1.1.1994 tapahtuneisiin vanhoihin maaperän pilaantumisiin¹¹⁹ sovelletaan JHL:n roskaantumis- ja jätehuoltosäännöksiä sen perusteella, että pilaantunutta maaperää pidetään jätteenä ja aineen päästämistä maaperän roskaamisena.¹²⁰ Vastuu on JHL 33 §:n nojalla pääsääntöisesti toiminnanharjoittajalla, mutta myös kiinteistön haltijan vastuu on mahdollinen JHL 21 §:ssä säädetyn jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuden perusteella.

JHL:n aikaisessa oikeuskäytännössä on katsottu vakiintuneesti, että konkurssipesää ei voida pitää toiminnanharjoittajana ja siten ympäristövastuussa, mikäli ympäristövahinko tai sen uhka on aiheutunut yksinomaan velallisen toiminnasta eikä konkurssipesä ole jatkanut toimintaa. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 13.04.1994 taltio 1474, jossa kyse oli jätteiden toimittamisesta asianmukaiseen käsittelyyn sekä pilaantuneen maaperän puhdistamisvelvollisuudesta, katsottiin, että konkurssipesä ei ollut ympäristövastuussa JHL 33 §:n nojalla, koska konkurssipesä ei ollut tuottanut jätettä. Ratkaisua perusteltiin myös konkurssioikeudellisesta näkökulmasta toteamalla, että kyse ei ollut muutenkaan konkurssin

¹¹⁸ Konkurssiasiaain neuvottelukunta: 01 Konkurssipesän haltuunotto, kohta 9.2. Ohjeistus on vuodelta 2004, mutta sen sisältöä on muutettu 16.6.2009. Tässä yhteydessä ohjeistukseen lisättiin ympäristöasioita koskeva luku 9. Konkurssiasiaain neuvottelukunta on lisäksi linjannut, ettei konkurssipesä olisi tällöin YmpVahL 7.1 §:n mukainen toiminnanharjoittaja. Siten konkurssipesä ei olisi myöskään korvausvastuussa tarpeellisista vahingontorjunta- tai ennallistamiskustannuksista, ks. Konkurssiasiaain neuvottelukunta: 01 Konkurssipesän haltuunotto, kohta 9.3.

¹¹⁹ YSL 237 §:ssä säädetään, että nykyisin voimassa olevaa sääntelyä maaperän pilaantumisesta eli edellä käsiteltyä YSL 133 §:ää sovelletaan kaikkiin pilaantumisiin, jotka ovat tapahtuneet 31.12.1993 jälkeen. Tämä johtuu siitä, että maaperän puhdistamisvelvollisuutta koskeva sääntely on pysynyt käytännössä samanlaisena siitä asti, kun se tuli voimaan osana vanhaa jätelakia 1.1.1994. Kun vuonna 2000 maaperän puhdistamisvelvollisuutta koskeva säännös siirrettiin VJL:sta silloiseen uuteen ympäristönsuojelulakiin (86/2000, VYSL), säädettiin samassa yhteydessä vastaavasti myös pohjaveden pilaamiskiellosta ja pilaantunutta pohjavettä koskevasta puhdistamisvelvollisuudesta.

¹²⁰ Tuomainen 2006 s. 88–91.

alkamisen jälkeen syntyneestä jätteestä. Konkurssipesä ei ollut ympäristövastuussa myöskään aiemmassa ratkaisussa KHO 30.12.1993 taltio 5427, jossa kyse oli roskaantuneesta kiinteistöstä, jolla myös säilytettiin ongelmajätteitä. KHO totesi vastaavasti, että kun roskaantuminen oli johtunut yhtiön toiminnasta eikä konkurssipesä ollut jatkanut yhtiön toimintaa, konkurssipesää ei voitu velvoittaa siistimään kiinteistöä JHL 33 §:n nojalla. Vanhalla oikeuskäytännöllä on luonnollisesti jossain määrin merkitystä. Sen perusteella ei voida kuitenkaan todeta varmuudella, miten konkurssipesän ympäristövastuuta tulkittaisiin nykypäivänä. Ensinnäkin sovellettava lainsäädäntö on muuttunut ja toiseksi myös ympäristönsuojelun painoarvo on noussut ajan myötä, mikä voi vaikuttaa erityisesti reaalisiin argumentteihin ja laintulkinnan painottumiseen ympäristövastuun muodostumisen hyväksi.

Toiminnanharjoittajan vastuun kannalta merkitystä on myös sillä, kuinka laajasti *toiminnan* käsitettä tulkitaan. *Linna* on katsonut, että liiketoiminnan jatkumisen ei tarvitse tarkoittaa välttämättä samaa asiaa ympäristö- ja konkurssioikeudessa. Sen sijaan toiminnan käsitettä tulisi tulkita ympäristöoikeudessa toiminnallisena ja ajallisena kokonaisuutena. Hänen mielestään suppea, liiketoimintaan rajoittuva toiminnan käsitteen tulkinta ei olisi ympäristövastuun tai PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta tarkoituksenmukainen. Jos toiminnan käsitettä tulkitaan laajasti, toiminnan katsotaan jatkuvan niin kauan, kunnes siihen kiinteästi kuuluvat ympäristövastuut on hoidettu ja ympäristö ennallistettu siten, että lainvastainen vaarallinen tai haitallinen tila on lakannut.¹²¹ Toiminnan käsitteen laajasta tulkinnasta seuraa, että konkurssipesä olisi väistämättä toiminnanharjoittaja, vaikka se ei olisikaan päättänyt jatkaa toimintaa, ja ympäristövastuussa toimintaan liittyvien ympäristövelvoitteiden suorittamisesta. Vastaavasti *Hollo* on katsonut, että kyse voisi olla konkurssipesän osalta toiminnan jatkamisesta silloinkin, kun konkurssipesä laiminlyö jälkihoitovelvoitteita, esimerkiksi kun käytössä ollut varasto- tai jätealuetta ei ole poistettu asianmukaisesti käytöstä, sillä se voi muodostaa itsenäisen vastuuperusteen.¹²² Toiminnan käsitteen laajan tulkinnan voidaan katsoa vastaavan Ruotsissa omaksuttua linjausta, jonka mukaan vaarallisten aineiden varastointia pidetään ympäristölle vaarallisen toiminnan

¹²¹ Linna 2016 s. 386–388 ja 392–393. *Linna* on tarkastellut toiminnan ja toiminnanharjoittajan käsitteitä erityisesti YmpVahL 7.1 §:n valossa, mutta todennut itsekkin, että käsite on suhteellisen yhtenäinen ympäristöoikeudessa, ks. Linna 2016 s. 381.

¹²² Hollo 2009 s. 505.

harjoittamisena, ja haltijan tulee toiminnanharjoittajana ryhtyä ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin.

Toiminnan käsitteen laaja tulkinta voi kuitenkin tuottaa ongelmia vastuusäännöksen sanamuodon tai aiheuttamisperiaatteen kannalta. Vaikka toiminnanharjoittajan ja aiheuttajan asemat määräytyvät sanamuotojensa mukaan hieman eri perustein, ensimmäinen toiminnan harjoittamisen ja jälkimmäinen vahingon aiheuttamisen perusteella, niillä viitataan tyypillisesti samaan vastuutahoon. Aiheuttamisperiaatteen mukaan ensisijaiseen ympäristövastuuseen tulee asettaa nimenomaan se taho, jonka toiminnasta ympäristövahinkoa on *aiheutunut*. Tämä ilmaisu löytyy usein myös vastuusäännöksestä: esimerkiksi pilaantuneen maaperän ja pohjaveden ensisijainen puhdistamisvelvollisuus on YSL 133.1 §:n mukaan sillä, jonka toiminnasta pilaantumista on *aiheutunut*. Mikäli toiminnan katsotaan kuitenkin jatkuvan, kunnes kaikista siihen liittyvistä ympäristövastuista on huolehdittu, vastuu voidaan ulottaa toiminnanharjoittajan käsitteen avulla myös sellaisiin tahoihin, jotka eivät tosiasiallisesti ole harjoittaneet ympäristöongelmiin johtanutta toimintaa eivätkä siten voineet *aiheuttaa* vahinkoa. Konkurssipesä on tästä konkreettinen esimerkki: jos toiminnan katsotaan jatkuvan konkurssiin asettamisen jälkeenkin siitä huolimatta, että konkurssipesä ei päättä jatkua toimintaa, konkurssipesä olisi vastuussa toiminnanharjoittajana, vaikka se ei olekaan aiheuttanut niitä. Tällainen laintulkinta voi johtaa lain sanamuodon ohittamiseen, jolloin ympäristövastuulla ei ole enää välttämättä laillisia perusteita. Siten konkurssipesän ympäristövastuu toiminnanharjoittajana toiminnan käsitteen laajan tulkinnan nojalla on mielestäni ongelmallinen.

Merkitystä voitaneen kuitenkin antaa myös sille, onko kyse kertaluonteisesta ympäristövahingosta vai jatkuuko pilaantuminen konkurssin aikana siitä huolimatta, että konkurssipesä ei ole jatkanut toimintaa. Mikäli kyse on kertaluonteisesta vahingosta, konkurssipesällä ei ole käytännössä mitään yhteyttä ympäristöongelman aiheuttaneeseen toimintaan. Sen sijaan pilaantumisen jatkuessa voidaan katsoa, että myös konkurssipesä voi omalla toiminnallaan vaikuttaa vahingon syntymiseen, etenemiseen, laajenemiseen ja ennaltaehkäisemiseen. Siten konkurssipesän ympäristövastuu jatkuvasta vahingosta lienee helpommin perusteltavissa aiheuttamisperiaatteen nojalla kuin vastuu velallisen toiminnan aikana tapahtuneesta kertaluonteisesta ympäristövahingosta.

Toiminnan käsitteen suppeaa tulkintaa puoltaa myös se, että käsitteiden erilainen tulkinta eri oikeudenaloilla voi aiheuttaa tulkintaongelmia ja sekaannusta. Sen sijaan käsitteiden mahdollisimman yhdenmukainen tulkinta oikeudenalasta riippumatta tukee

oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä. Kun kyse voi olla mittavistakin ympäristövastuista, on oikeusvarmuuden kannalta tärkeää, että vastuun perustava lainsäädäntö on mahdollisimman selkeää, yksiselitteistä ja ennakoitavissa olevaa. Tämän vuoksi toiminnan käsitettä tulisikin nähdäkseni pyrkiä tulkitsemaan samoin ympäristöoikeudellisessa kontekstissa ja esimerkiksi konkurssi- ja vero-oikeudessa, ellei eriävälle tulkinnalle ole painavia syitä. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että se, onko konkurssipesä jatkanut velallisen liiketoimintaa ja ryhtynyt tällöin toiminnanharjoittajaksi, on yleensä ainakin vero-oikeudellisesti yksiselitteistä konkurssipesään kohdistuvista arvonlisäverovelvoitteista johtuen. Vaikka ympäristövastuussa kyse ei olekaan suoranaisesti samanlaisista velvoitteista, se perustuu samaan toimintaan. Yhtenäinen toiminnan käsitteen tulkinta mahdollistaisi myös sen, että konkurssipesä voi tehdä itse päätöksen toiminnan harjoittamisesta ja samalla siitä seuraaviin vastuisiin sitoutumisesta, olivatpa nämä vastuut sitten ympäristövastuita tai esimerkiksi arvonlisäverovastuita. Tällöin ympäristövastuuta ei voisi muodostua yllättäen ja ilman, että konkurssipesä olisi voinut mitenkään vaikuttaa vastuun muodostumiseen.

Toiminnanharjoittajuuden ulottuvuutta voidaan pohtia lisäksi analogisesti tuoreemman, kuolinpesää koskevan ratkaisun KHO 2015:39 valossa. KHO katsoi, että kuolinpesä ei ollut vastuussa vainajan eläessään aiheuttamasta maaperän pilaantumisesta. Vainajan puhdistamisvastuu ei siirtynyt kuolinpesän osakkaille, sillä kuolinpesän osakkaita ei voitu samaistaa vainajaan vain yleisseuraannon nojalla. Kyseisessä tapauksessa kiinteistö, jonka maaperä oli pilaantunut, oli myyty ennen vainajan kuolemaa, joten se ei ollut missään vaiheessa kuulunut kuolinpesään eikä kyseeseen voinut siten tulla kuolinpesän ympäristövastuu hallinnan nojalla. Vastaavasti voitaneen tulkita, että konkurssipesän ei tulisi olla ympäristövastuussa toiminnanharjoittajana, kun velallisen alkuperäinen ympäristövastuu perustuu toiminnan harjoittamiseen, sillä myös konkurssipesä on velallisesta erillinen oikeussubjekti eikä sitä voida samaistaa velalliseen yleisseuraannon nojalla. Tämä puoltaisi suppeaa toiminnan käsitteen tulkintaa.

Myös Ruotsissa konkurssipesän ympäristövastuun yhteydessä on käyty keskustelua toiminnan käsitteestä. Toiminnan ja toiminnanharjoittajan käsitteitä ei ole määritelty tarkemmin lainsäädännössä, joten on jäänyt oikeuskäytännön varaan, ketä on yksittäisessä tapauksessa pidettävä toiminnanharjoittajana. Korkeimman oikeuden (*högsta domstolen*, HD) mukaan toiminnanharjoittajan käsitettä on tulkittava siten, että toiminnanharjoittaja määräytyy mahdollisimman yksinkertaisesti, jotta ympäristön ennallistamista koskeva

menettely pysyy yksinkertaisena (NJA 2012 s. 125).¹²³ Ruotsin maa- ja ympäristöylioikeus (*Mark- och miljööverdomstolen*, MÖD), joka toimii Ruotsin ylimpänä oikeusasteena ympäristöasioissa, on katsonut, että toiminnanharjoittajana on pidettävä sitä, jolla on tosiasialliset ja oikeudelliset mahdollisuudet ryhtyä toimenpiteisiin väitettyjä häiriöitä ja haittoja vastaan.¹²⁴

Oikeuskäytännössä vakiintuneen linjauksen mukaan konkurssipesä voi olla toiminnanharjoittajana ympäristövastuussa silloin, kun konkurssipesä on jatkanut velallisen toimintaa ja myötävaikuttanut pilaantumiseen. MÖD:n oikeuskäytännössä on katsottu, että toimintaa, jonka perusteella toiminnanharjoittajan asema muodostuu, on tarkasteltava laajasti ja yhtenä kokonaisuutena. Tämä tulkintalinja vahvistui viimeistään ratkaisun MÖD 2013:36 myötä. Tapauksessa kyse oli siitä, oliko konkurssipesiä pidettävä kaivostoimintaa harjoittavina toiminnanharjoittajina, kun ne eivät olleet suorittaneet varsinaista louhintaa. Konkurssipesät pitivät kahta kaivosta stand-by-tilassa noin puolen vuoden ajan ennen kaivosten myymistä. Tänä aikana konkurssipesät suorittivat vain lupien noudattamisen ja omaisuuden arvon ylläpitämisen kannalta tarpeellisia toimenpiteitä, esimerkiksi jätteiden säilytystä ja valutetun veden puhdistamista. MÖD katsoi, että myös konkurssipesien harjoittama toiminta oli osaltaan aiheuttanut pilaantumista. Kaivostoimintaa oli tarkasteltava ympäristövaikutusten kannalta monesta eri osa-alueesta koostuvana kokonaisuutena eikä vain luvanvaraisena, louhintaan rajoittuvana toimintana. Louhinnan lisäksi oli siis otettava huomioon myös kaikki muut kaivostoimintaan liittyvät ylläpito- ja kunnossapitotoimet. Koska konkurssipesien katsottiin jatkaneen kaivostoimintaa, he olivat toiminnanharjoittajina ympäristövastuussa. Myös *Linna* on perustellut näkemystään toiminnan laajasta tulkinnasta tällä Ruotsin oikeuskäytännössä omaksutulla linjauksella. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että toiminnan kestoa ei liitetty kyseisessä ratkaisussa kaikkiin toimintaan mahdollisesti liittyviin ympäristövastuuihin, vaan toiminnan käsitteen katsottiin kattavan vain toimintaan olennaisena osana liittyvät ylläpito- ja kunnossapitotoimet.

¹²³ Myös ratkaisussa MÖD 2013:36 on todettu, että HD:n linjauksen perusteella toiminnanharjoittajaa määritettäessä tulee antaa painoarvoa selkeälle ja toimivalle järjestelmälle ympäristön ennallistamiseksi.

¹²⁴ Ks. esim. ratkaisu MÖD 2015:19, jossa todetaan: ”*Frågan har överlämnats till rättstillämpningen och har i praxis besvarats så att den eller de som har faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder mot påstådda störningar och olägenheter har ansetts som verksamhetsutövare.*”

Suomessa konkurssipesän, joka ei ole jatkanut velallisen toimintaa, ei ole katsottu olevan vastuussa myöskään velallisen ympäristölupiin liittyvistä maksu- tai jälkihoitovelvoitteista. Ratkaisu KHO 2014:132 koski ympäristöluvan käsittelymaksua. Tapauksessa velallinen oli pannut ympäristölupahakemuksen vireille ennen konkurssin alkamista, joten käsittelymaksun oikeusperusteen katsottiin syntyneen ennen konkurssia. Koska konkurssipesä ei ollut jatkanut ympäristölupahakemuksen käsittelyä, se ei ollut vastuussa käsittelymaksusta eikä käsittelymaksu ollut siten massavelkaa. Sillä ei ollut merkitystä, että ympäristölupahakemus oli vireillä vielä konkurssimenettelyn aikana. Ratkaisun perusteella voidaan todeta, että velallisen vireille panemaan ympäristölupahakemukseen liittyvät rahamääräiset velvollisuudet eivät siirtyneet konkurssipesälle ilman konkurssipesän nimenomaisia toimia. Toisaalta voidaan kuitenkin huomauttaa, että tässä yhteydessä kyse oli rahamääräisestä suoritusvelvollisuudesta eikä julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta, jolla pyritään ympäristön ennallistamiseen ja suojelemiseen, joten vastuun luonne on luonnollisesti erilainen.

Lisäksi vanhemmassa ratkaisussa KHO 1991–A–89 katsottiin, että konkurssipesä ei ollut vastuussa velallisen harjoittamaan luvanvaraiseen toimintaan liittyvistä ennallistamistoimenpiteistä maa-aineslain (555/1981, MAL) 14 §:n nojalla, sillä konkurssipesä ei ollut jatkanut maa-aineksen ottamista. Tapauksessa konkurssiin mennyt yhtymä oli aikanaan sille myönnetyn maa-ainesluvan perusteella ottanut maata, mutta jättänyt suorittamatta luvan edellyttämät ennallistamistoimet. Yhtymä oli asettanut pankkitakauksen ennallistamistoimenpiteiden suorittamiseksi, mutta kaupunki ei ollut valvonut tähän liittyen saataviaan konkurssissa, joten ennallistamistoimenpiteiden kustannuksia ei voitu myöskään kattaa takauksesta. Tätä pidettiin ongelmallisena, ja myöhemmin MAL:iin lisättiin uusi 16 a §, jonka mukaan lupaan perustuva oikeus raukeaa automaattisesti kuuden kuukauden kuluessa luvanhaltijan konkurssiin asettamisesta, ellei konkurssipesä ole ilmoittanut jatkavansa kyseistä toimintaa tai lupaa ei ole siirretty toiselle, ja lupaan liittyvät velvoitteet on täytettävä. Lainvalmisteluaineistossa todetaan nimenomaisesti, että ”raukeamistapauksissa syntyvä velvollisuus lupavelvoitteiden täyttämiseen koskee luvanhaltijaa, mutta ei sellaista konkurssipesää, joka ei jatka ottamistoimintaa”.¹²⁵ Tämän perusteella konkurssipesä, joka ei jatka velallisen harjoittamaa

¹²⁵ HE 242/1996 vp s. 7.

luvanvaraista toimintaa, ei ole vastuussa lupaan liittyvistä velvoitteista ainakaan MAL:n nojalla.¹²⁶

Tuomainen on lisäksi katsonut, että konkurssipesä voisi olla ainakin maaperän pilaantumisesta ympäristövastuussa, mikäli se jättää ilmoittamatta pilaantumisen uhasta vastoin YSL 134 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta.¹²⁷ On kuitenkin huomattava, että vain aiheuttajalle on säädetty velvollisuus ilmoittaa pilaantumisen uhasta.¹²⁸ Siten myös ilmoitusvelvollisuuteen perustuva ympäristövastuu riippuu olennaisesti siitä, pidetäänkö konkurssipesää toiminnanharjoittajana. Edellä esitetyin perusteluin voitaneen todeta, että jos pilaantumisen uhka johtuu vain velallisen toiminnasta, konkurssipesä ei olisi toiminnanharjoittaja ja velvollinen ilmoittamaan pilaantumisen vaarasta YSL 134 §:n nojalla. Siten ympäristövastuuta ei muodostu.¹²⁹ Toisaalta ympäristövahingon uhka voi syntyä tai ilmetä vasta konkurssimenettelyn aikana, esimerkiksi kun konkurssipesään kuuluvalla kiinteistöllä on öljysäiliöitä, jotka alkavat vuotaa. Tällöin maaperään tai pohjaveteen pääsee jätettä, joka saattaa johtaa pilaantumiseen. Konkurssipesä voisi mahdollisesti olla tällöin toiminnanharjoittajana velvollinen ilmoittamaan pilaantumisen uhasta ottaen huomioon, että velallisellakaan ei ole enää määräysvaltaa konkurssipesään kuuluvaan omaisuuteen. Konkurssipesän ympäristövastuuta ilmoitusvelvollisuuden nojalla ei ole kuitenkaan toistaiseksi käsitelty oikeuskäytännössä, joten oikeustilaa on pidettävä epäselvänä.

Viimeisenä merkitystä on myös sillä, kuinka läheinen yhteys velallisen harjoittaman toiminnan ja konkurssipesän välillä vallitsee. Ruotsissa on katsottu, että mikäli konkurssipesän ja pilaantumisen tai alueen, jolla pilaantuminen on tapahtunut, välillä ei ole riittävää liityntää, konkurssipesä ei voi olla toiminnanharjoittaja ja siten ympäristövastuussa. Käytännössä riittävää liityntää ei ole muodostunut, jos velallisen toiminta on lakannut ennen

¹²⁶ *Linna* ja *Hollo* ovat katsoneet, että MAL 16 a §:n nojalla konkurssipesä vastaisi luvassa määrättyjen jälkihoitotöiden loppuun saattamisesta, ks. *Linna* 2016 s. 393 ja *Hollo* 2004 b s. 286. Lain esitöiden perusteella on mielestäni kuitenkin selvää, että konkurssipesä ei ole vastuussa lupavelvoitteiden täyttämisestä, mikäli se ei jatka toimintaa.

¹²⁷ *Tuomainen* 2001 s. 472. *Tuomainen* on tarkastellut VYSL 76 §:ää, joka on kuitenkin sisällöltään samanlainen kuin YSL 134 §.

¹²⁸ Toisin on esimerkiksi Ruotsissa, jossa ilmoitusvelvollisuus pilaantumisen havaitsemisesta on MB 10:11:n mukaan kiinteistön omistajalla tai käyttäjällä.

¹²⁹ Eri asia on luonnollisesti, että konkurssipesän kannattaa usein ilmoittaa pilaantumisen uhasta, jotta siihen ehditään reagoida ajoissa ja pilaantuminen voidaan ennaltaehkäistä tai jo aiheutunutta vahinkoa rajoittaa. Lisäksi tilanteessa, jossa pilaantumisen uhka ilmenee vasta konkurssimenettelyn aikana, voi olla aluksi epäselvää, johtuuko se konkurssimenettelyn aikaisista toimista vai velallisen toiminnasta.

konkurssiin asettamista eikä pilaantumiseen liittyvää omaisuutta kuulu konkurssipesään. Ratkaisussa MÖD 2008:13 konkurssipesää ei pidetty toiminnanharjoittajana puuttuvan liittynän vuoksi, kun konkurssipesä ei ollut harjoittanut kaatopaikkatoimintaa eikä muutakaan toimintaa kiinteistöillä, joilla kaatopaikat sijaitsivat eikä omistanut tai käyttänyt kyseisiä kiinteistöjä. Koska velallinen oli lopettanut kaatopaikkatoiminnan jo ennen konkurssiin asettamista, ympäristövastuu ei ulottunut konkurssipesään saakka. Konkurssipesä ei ollut ympäristövastuussa myöskään ratkaisussa MÖD 2005:29. Tapauksessa velallinen oli lopettanut ympäristölle vaarallisen toiminnan harjoittamisen ja luopunut vuokratusta kiinteistöstä, jolla toimintaa oli harjoitettu, jo ennen konkurssiin asettamista eikä konkurssipesä ollut aloittanut uudestaan velallisen toimintaa. On kuitenkin huomattava, että riittävän liittynän edellytys konkurssipesän ympäristövastuun muodostumiseksi koskee vain tilanteita, joissa pilaantumista on jo aiheutunut. Mikäli kyse on sen sijaan ympäristölle haitallisten aineiden hallinnasta ja ennaltaehkäisemisvelvoitteista, tilanne olisi eri, sillä ympäristölle haitallisen toiminnan katsottaisiin jatkuvan.¹³⁰ Tätä tilannetta tarkastellaan lähemmin jäljempänä konkurssipesän hallintaperusteisen ympäristövastuun yhteydessä.

Suomessa kysymystä riittävästä yhteydestä velallisen harjoittaman toiminnan ja konkurssipesän välillä konkurssipesän ympäristövastuun muodostumiseksi ei ole toistaiseksi pohdittu oikeuskäytännössä. Analogisesti tarkasteltuna Ruotsin oikeuskäytännössä omaksuttu linjaus on kuitenkin yhdenmukainen sen kanssa, että vastaavasti konkurssipesän sijaantulo velallisen sopimukseen ja vastuu sopimukseen perustuvista velvoitteista on mahdoton, mikäli sopimussuhde on jo päättynyt.¹³¹ Siten konkurssipesän ympäristövastuu velallisen toiminnan johdosta edellyttäneen myös Suomessa riittävää yhteyttä ja sitä, että velallisen toiminta ei ole lakannut jo ennen konkurssia.

4.2.2 Konkurssipesä on jatkanut velallisen toimintaa

Eri asia on luonnollisesti, mikäli konkurssipesä jatkaa velallisen toimintaa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että tällöin konkurssipesästä tulee toiminnanharjoittaja. Ratkaisussa KHO 28.4.2005 taltio 1006 konkurssipesää pidettiin vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000, VYSL) mukaisena toiminnanharjoittajana, kun se oli

¹³⁰ Michanek – Zetterberg 2012 s. 275–276.

¹³¹ Tuomisto 2010 s. 17.

jatkanut velallisen autovarikkotoimintaa vuokraamalla hallitilaa usealle kuljetusliikkeelle siten, että vuokralaiset olivat voineet vaihtua toiminnan jatkuessa. Toimintaa jatkaneeseen konkurssipesään voitiin kohdistaa hallintopakko uhkasakkoineen. Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu hyvin yksimielisesti, että velallisen toimintaa jatkanut konkurssipesä on toiminnanharjoittaja ja vastuussa aiheuttamistaan ympäristöongelmista.¹³² Vastaavasti on pidetty selvänä, että mikäli konkurssipesä jatkaa luvanvaraista toimintaa, lupien määräykset ja velvoitteet koskevat myös konkurssipesää.¹³³ Konkurssipesän ympäristövastuu on tällaisissa tilanteissa perusteltua, sillä toimintaa jatkaessaan konkurssipesä on luonnollisesti toiminnanharjoittaja siinä missä kuka tahansa muukin toimija. Näkemys noudattaa myös aiheuttamisperiaatteen mukaista taloudellisten kustannusten kohdentamista, kun haitoista aiheutuvat toiminnan ulkoiskustannukset kohdistuvat samalle taholle, jolle toiminnasta syntyneet voitot kertyvät, tässä tapauksessa konkurssipesälle.¹³⁴

Sen sijaan kiinnostava kysymys on, missä laajuudessa toimintaa jatkanut konkurssipesä vastaa toiminnanharjoittajana myös vanhoista, velallisen toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista. Tästä ei ole Suomessa toistaiseksi lainkaan oikeuskäytäntöä. Viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että konkurssipesän jatkaessa velallisen toimintaa se olisi ympäristövastuussa paitsi omassa toiminnastaan aiheutuneista, myös ennen konkurssia samassa toiminnassa seuranneista ympäristöongelmista. Päättyessään jatkaa toimintaa konkurssipesä ottaisi siten vastuun myös aiemmista samaan toimintaan liittyvistä ympäristöongelmista. *Määttä* on perustellut konkurssipesän ympäristövastuuta kaikista toimintaan liittyvistä ympäristövahingoista sillä, että ympäristölainsäädännössä ympäristövahinkoja ei erotella ajallisesti ennen konkurssia ja sen jälkeen aiheutuneisiin vahinkoihin.¹³⁵ Myös *Linna* on pitänyt vastuuta kaikista ympäristöongelmista perusteltuna, koska konkurssipesä jatkaa toimintaa yleisseuraannon kautta eikä toiminta siten katkea tai varsinaista luovutusta tapahdu. Tämän vuoksi merkitystä ei ole myöskään sillä, ovatko ympäristövahingot kertaluontoisia vai jatkuvia ja onko konkurssipesä ollut tietoinen

¹³² Määttä 2017; Linna 2016 s. 386; Hollo 2009 s. 505; Hämäläinen 2002 s. 782; Tuomainen 2001 s. 474; Koulou II Konkurssioikeus – 7. Konkurssin velkaselvittely – Konkurssipesän velat (massavelat) – Massavelkojen piiri – Lakiin perustuva vastuu sekä Ruotsin osalta Möller 1999 s. 110.

¹³³ Määttä 2017.

¹³⁴ Tuomainen 2006 s. 54.

¹³⁵ Määttä 2017.

ympäristöongelmista päättäessään jatkaa toimintaa.¹³⁶ Vastaavasti konkurssiasiaan neuvottelukunta on pitänyt ohjeistuksessaan mahdollisena, että toimintaa jatkanut konkurssipesä voi joutua vastuuseen myös ennen konkurssin alkamista aiheutuneesta maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta.¹³⁷

Varhaisemmassa, 2000-luvun alun oikeuskirjallisuudessa on esitetty kuitenkin myös poikkeavia näkemyksiä. *Tuomainen* on katsonut ainakin maaperän pilaantumisen osalta, että konkurssipesä olisi puhdistamisvastuussa vain oman toimintansa aiheuttamasta pilaantumisesta. Siten maaperän puhdistamisvastuu jakautuisi velallisen ja konkurssipesän välillä, jos molempien toiminnan yhteisvaikutus on johtanut pilaantumiseen. Vastuu jaettaisiin sen mukaan, missä määrin osapuolet ovat myötävaikuttaneet pilaantumiseen.¹³⁸ *Hämäläinen* on pitänyt konkurssipesän ympäristövastuuta velallisen toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista ilmeisesti niin mahdottomana, ettei ole edes pohtinut sen mahdollisuutta niissäkään tilanteissa, joissa konkurssipesä jatkaa toimintaa. Analogisesti voidaan kuitenkin todeta *Hämäläisen* katsoneen, että toimintaa jatkava konkurssipesä ei ole myöskään yksityisoikeudellisessa ympäristövastuussa ympäristövahingosta, mikäli vahinko on ollut kertaluonteinen eikä toiminnan jatkaminen aiheuta enempää vahinkoa, sillä konkurssipesä ei vastaa velallisen toiminnan aiheuttamista velvoitteista.¹³⁹ Jos kyse on kuitenkin sellaisesta ympäristövahingosta, joka jatkuu konkurssipesän jatkaessa velallisen toimintaa, konkurssipesä voisi olla yksityisoikeudellisessa ympäristövastuussa kaikesta tästä vahingosta, jos se päättää jatkaa toimintaa tietoisena vahingosta tai sen uhasta. Tämä olisi yhdenmukaista siihen nähden, että konkurssipesä voi olla myös muulloin poikkeuksellisesti vastuussa velallisen velvoitteista.¹⁴⁰ Myös *Lehtinen*, jonka näkemykset ovat ajallisesti tuoreempia, on katsonut ilmeisesti vanhan oikeuskäytännön perusteella, että konkurssipesä ei olisi ympäristövastuussa kertaluontoisesta velallisen toiminnasta aiheutuneesta pilaantumisesta. Mikäli pilaantuminen kuitenkin jatkuu edelleen, toimintaa jatkava konkurssipesä olisi siitä ympäristövastuussa toiminnanharjoittajana.¹⁴¹

¹³⁶ Linna 2016 s. 386.

¹³⁷ Konkurssiasiaan neuvottelukunta: 01 Konkurssipesän haltuunotto, kohta 9.2. Ohjeistuksessa linjausta ei ole erikseen perusteltu, mutta sen voitaneen päätellä perustuvan vallitsevaan epävarmaan oikeustilaan ja ohjeistuksen varovaiseen lähestymistapaan.

¹³⁸ Tuomainen 2001 s. 474–475.

¹³⁹ Hämäläinen 2002 s. 780.

¹⁴⁰ Tällaista tilannetta, konkurssipesän sijaantulo-oikeutta, tarkastellaan jäljempänä luvussa 5.2.5.1.

¹⁴¹ Lehtinen 2015.

Vastaavasti kuin viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa, myös ruotsalaisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että konkurssipesän ympäristövastuu toiminnanharjoittajana voi ulottua velallisen toiminnasta aiheutuneisiin ympäristöongelmiin. Ratkaisussa MÖD 2002:16 konkurssipesä oli ympäristövastuussa maaperän pilaantumisesta kokonaisuudessaan, joka oli aiheutunut kuorma-autosta vuotaneesta dieselistä, kun konkurssipesä ei ollut voinut osoittaa, että vuoto oli tapahtunut vain rajoitetusti konkurssin alkamisen jälkeen. Toisaalta ratkaisussa MÖD 2015:19 katsottiin, että konkurssipesän ympäristövastuu koski vain niitä ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, joihin oli ryhdytty konkurssimenettelyn alkamisen jälkeen. Konkurssipesä ei ollut vastuussa ennen konkurssin alkamista suoritetuista ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä, koska siitä oli tullut toiminnanharjoittaja vasta konkurssiin asettamisen myötä. Tällöin konkurssipesä oli saanut määräysvallan kiinteistöön, jolla jätteet sijaitsivat.¹⁴² Kustannukset ennen konkurssin alkamista suoritetuista toimenpiteistä kohdistuivat siten vain velalliseen. Tämän perusteella voidaan todeta, että Ruotsissa konkurssipesä lienee toiminnanharjoittajana velvollinen vain niistä ennaltaehkäisemistoimista, joihin on ryhdytty konkurssiin alkamisen jälkeen, sillä konkurssipesän katsotaan olleen vasta siitä lähtien toiminnanharjoittaja. Sen sijaan jo tapahtuneiden pilaantumisvahinkojen osalta konkurssipesä on toiminnanharjoittajana ympäristövastuussa koko vahingosta, mikäli se ei voi osoittaa, missä määrin pilaantumista on aiheutunut vasta konkurssin alkamisen jälkeen.

4.3 Konkurssipesä haltijana

Siinä missä konkurssipesän ympäristövastuu toiminnanharjoittajana on paikoitellen hyvinkin epäselvä, konkurssipesän hallintaan perustuvasta ympäristövastuusta on olemassa jonkin verran oikeuskäytäntöä. Koska konkurssipesään kuuluva omaisuus siirtyy velalliselta velkojien määräysvaltaan yleisseuraannon¹⁴³ myötä, konkurssipesää on mahdollista pitää omaisuuden haltijana ja siten ympäristövastuussa. Oikeuskäytännössä on selventynyt, että konkurssipesä voi olla ainakin jätehuoltovastuussa hallinnan nojalla. KHO on linjannut ratkaisuissa KHO 2003:51 ja KHO 2017:53, että konkurssipesää voidaan pitää jätelain

¹⁴² Kyse oli hallinnasta johtuvasta toiminnanharjoittajan ympäristövastuusta, jota tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa.

¹⁴³ Yleisseuraannolla osapuolen oikeusasema, sekä oikeudet että velvoitteet, siirtyvät lain nojalla kokonaisuudessaan toiselle oikeussubjektille. Ks. yleisseuraannosta tarkemmin Norros 2012 s. 221.

mukaisena jätteen haltijana ja siten vastuussa jätehuollon kustannuksista.¹⁴⁴ Sillä ei ollut merkitystä, että jätteet olivat syntyneet konkurssivelallisen toiminnassa eikä konkurssipesä ollut jatkanut toimintaa. Konkurssipesiä pidettiin jätteen haltijoina, sillä kiinteistöt, joilla velallisen toiminnassa syntyneet jätteet sijaitsivat, olivat siirtynyt konkurssin alkamisen myötä konkurssipesään siihen liittyvine velvoitteineen. Tuoreemman ratkaisun perusteluissa KHO on huomionnut myös edellä mainitun EU–tuomioistuimen linjauksen, jonka mukaan määräysvaltaa jätteeseen käyttävä toimijaa voidaan pitää jätteen haltijana, vaikka tällä ei olisi ollut jätettä fyysisesti hallussaan.¹⁴⁵

Jo ennen viimeaikaista oikeuskäytäntöä konkurssipesän vastuu jätteistä oli jossain määrin vahvistettu ratkaisussa KHO 1995–A–42, jossa konkurssipesää pidettiin jätteen haltijana ja siten ympäristövastuussa VJL 27 §:n nojalla. Tapauksessa kyse oli paitsi konkurssipesän ympäristövastuusta, myös siitä, tuliko asiassa soveltaa JHL:ää vai VJL:ää. Esillä ollut lainvalintakysymys osoittaa, miten konkurssipesän jätehuoltovastuu on muuttunut sen myötä, kun VJL tuli voimaan 1.1.1994 ja kumosi JHL:n. Julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa oli JHL:n nojalla pääsääntöisesti toiminnanharjoittaja, kun taas VJL:ssä ja JL:ssä säädetty jätehuoltovastuu voi perustua pelkkään hallintaan. Kyseisessä tapauksessa kemikaalit olivat päässeet vuotamaan konkurssipesään kuuluvalla kiinteistöllä viemäristöön siten, että siitä olisi voinut aiheutua välitöntä vaaraa. Vuoto havaittiin vasta konkurssin aikana alkuvuonna 1994, jolloin VJL oli jo tullut voimaan. Konkurssipesä vetosi JHL:n soveltamiseen todeten, sillä vuoto oli alkanut ainakin osittain jo vuoden 1993 puolella. Ympäristölautakunnan mukaan kuitenkin vasta varsinainen vuoto oli tehnyt kemikaaleista ongelmajätettä, minkä lisäksi näytteistä oli pääteltävissä, ettei entuudestaan viemäri-ssä olleiden mahdollisten sakkojen vaikutus ollut ollut merkittävä verrattuna vuotoon. Tapauksessa katsottiin, että perusteita JHL:n soveltamiselle ei ilmennyt, joten asiassa tuli soveltaa VJL:ää ja konkurssipesä oli jätehuoltovastuussa. Ratkaisun perusteluista ei kuitenkaan käynyt ilmi, oliko konkurssipesä vastuussa jätteistä pelkästään hallinnan nojalla vai nimenomaan siitä syystä, että kemikaalivuoto ja välittömän vaaran uhka olivat saaneet alkunsa konkurssin aikana. Tämän vuoksi oikeustila jäi vielä tuolloin jossain määrin epäselväksi. Myöhemmän oikeuskäytännön perusteella voidaan kuitenkin todeta, että konkurssipesä on joka tapauksessa hallintaperusteisessa vastuussa jätehuollosta.

¹⁴⁴ Aiemmassa ratkaisussa tosin sovellettiin VJL:ää, mutta vastuun muodostumista koskeva säännös oli samanlainen.

¹⁴⁵ Ks. alaviite 97.

Oikeuskäytännössä on tapahtunut tältä osin merkittävä linjanmuutos, sillä varhaisemmassa oikeuskäytännössä konkurssipesää ei ole pidetty myöskään hallinnan perusteella ympäristövastuussa edellä käsitellyissä ratkaisuissa KHO 13.04.1994 taltio 1474 ja KHO 30.12.1993 taltio 5427, joissa on sovellettu JHL:ää. Lisäksi varhaisemmassa oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemys, jonka mukaan konkurssipesää ei tulisi edes pitää konkurssipesään kuuluvan omaisuuden haltijana, vaan omaisuuden hallinta säilyy velallisella konkurssista huolimatta.¹⁴⁶ Tulkintalinjan muutos johtuu oletettavasti sovellettavan lain vaihtumisesta ja erityisesti siitä, että VJL:n ja JL:n jätteen haltijan käsite on uusi verrattuna JHL:ään, jonka mukaan hallintaperusteisessa vastuussa oli *kiinteistön* haltija.¹⁴⁷ Kuten jo aiemmin on todettu, jätteen haltijan käsitteen tausta on EU-oikeudessa.¹⁴⁸ Toisaalta myös ympäristöoikeudellisten yleisten oppien kehitystä on pidetty syynä linjanmuutokselle.¹⁴⁹ Hallinnan käsitettä ja siihen perustuvaa ympäristövastuuta koskeva tulkinta lieneekin laventuneen myös yleisen ympäristöoikeudellisen kehityksen ja ympäristönsuojelun painoarvon nousemisen myötä.

Myös Ruotsissa hallinta voi johtaa ympäristövastuuseen. Tällöin ympäristövastuu perustuu kuitenkin Suomen oikeudesta poiketen edelleen toiminnanharjoittajuuteen, sillä haitallisten aineiden hallintaa pidetään ympäristölle vaarallisen toiminnan harjoittamisena. Tämän tulkinnan kautta hallinta saa aikaan toiminnanharjoittajan aseman, jolloin haltija voi olla ympäristövastuussa ja velvoitettu aineita koskeviin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Ruotsin konkurssilain (*konkurslag* 1987:672, KL) 1:1:n mukaan velallisen varat siirtyvät konkurssipesän haltuun velkojien lukuun konkurssimenettelyn alkaessa vastaavasti kuin Suomessakin, joten konkurssipesän ympäristövastuu toiminnanharjoittajana voi perustua haitallisten aineiden hallintaan.¹⁵⁰ Sen sijaan konkurssipesän vastuu hankinnan perusteella ei voi tulla kyseeseen. Kuten edellä on todettu, toissijainen ympäristövastuu pilaantumisista on tietyin edellytyksin hankkijalla, ja laissa on määritelty erikseen, mitä hankinnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä. Koska velallisen omaisuuden siirtyminen konkurssipesään ei

¹⁴⁶ Tuomainen 2001 s. 471.

¹⁴⁷ Ekroos 1994 s. 89.

¹⁴⁸ Jätteen haltijan käsite on otettu käyttöön alun perin vanhassa jätedirektiivissä 75/442/ETY, muutettuna 91/156/ETY:llä, jonka mukaan haltijalla tarkoitetaan jätteen tuottajaa, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka hallussa jäte on. Vastaava määritelmä sisältyy myös nykyisen jätedirektiivin 3 artiklan 6 kohtaan.

¹⁴⁹ Airaksinen 2016 s. 332.

¹⁵⁰ Lisäksi KL 3:1:ssä säädetään, että konkurssin alettua velallisella ei ole määräysvaltaa konkurssipesään kuuluvasta omaisuudesta.

vastaa mitään laissa mainituista hankintatavoista, konkurssipesä ei ole toissijaisessa ympäristövastuussa.¹⁵¹

Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä on vakiintunut linjaus, jonka mukaan konkurssipesä voi olla toiminnanharjoittajana ympäristövastuussa ja velvollinen ryhtymään ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin silloinkin, kun se ei varsinaisesti jatka toimintaa, mutta pitää hallussaan jotain, mikä voi aiheuttaa pilaantumista ja konkurssipesällä on siihen määräämisoikeus.¹⁵² Tämän voidaan katsoa laajentavan konkurssipesän ympäristövastuuta merkittävästi. Linjaus on vahvistettu esimerkiksi ratkaisussa MÖD 2015:19, jossa konkurssipesää pidettiin toiminnanharjoittajana ympäristövastuussa, kun sillä oli määräämisoikeus kiinteistöön ja kiinteistöllä sijaitseviin rakennusjätteisiin, joita ennaltaehkäisevät toimet koskivat. Samoin tapauksessa MÖD 2002:16 konkurssipesä oli vastuussa maaperän pilaantumisesta, kun sillä oli ollut määräämisoikeus kuorma-autoon, josta vuotanut diesel oli aiheuttanut maaperän pilaantumista.

Vaikka kotimaisessa oikeuskäytännössä on vahvistettu, että konkurssipesä voi olla jätehuoltovastuussa, hallintaan perustuvaa konkurssipesän ympäristövastuuta muista ympäristövahingoista ei voida pitää ainakaan toistaiseksi selvänä erilaisten vastuusäännösten vuoksi. Oikeuskäytännössä ei ole tarkasteltu ollenkaan esimerkiksi konkurssipesän toissijaista ympäristövastuuta pilaantuneesta maaperästä ja pohjavedestä, joten oikeustilaa on pidettävä tältä osin epäselvänä. Myös *Herler* on katsonut, että epäselvän haltijan käsitteen vuoksi konkurssipesän hallintaperusteinen vastuu muista ympäristöongelmista kuin jätehuollosta on toistaiseksi epäselvä.¹⁵³ Konkurssiasiain neuvottelukunta on tosin ohjeistanut, että vallitsevan tulkinnan mukaan konkurssipesä ei olisi vastuussa velallisen toiminnasta aiheutuneesta maaperän ja pohjaveden pilaantumisesta.¹⁵⁴ *Linna* on kuitenkin pitänyt tällaista näkemystä kiistanalaisena ottaen

¹⁵¹ Eri asia on luonnollisesti, mikäli konkurssipesä päättäisi hankkia esimerkiksi toiminnan jatkamista varten kiinteistön, jonka maaperä olisi pilaantunut. Tällaisissa tilanteissa konkurssipesä lienee toissijaisessa ympäristövastuussa siinä missä kuka tahansa muukin hankkija.

¹⁵² Ks. esim. ratkaisu MÖD 2015:19, jossa todetaan: ”*Konkursbon har i praxis ansetts som verksamhetsutövare i två fall, dels om konkursboet fortsätter driva konkursgäldenärens verksamhet och därigenom bidrar till föreningen, dels om konkursboet inte bedriver någon verksamhet i egentlig mening men förvarar något som kan ge upphov till förening och har rådighet över det som förvaras.*”

¹⁵³ *Herler* 2005 s. 523–524.

¹⁵⁴ Konkurssiasiain neuvottelukunta: 01 Konkurssipesän haltuunotto, kohta 9.2.

huomioon KHO:n jätehuoltovastuuta koskevan linjauksen sekä toistaiseksi vakiintumattoman oikeustilan.¹⁵⁵

Konkurssipesän toissijaiseen ympäristövastuuseen pilaantuneesta maaperästä ja pohjavedestä voidaan hakea analogiaa ratkaisusta KHO 2016:44, joka koski kuolinpesän osakkaiden velvollisuutta selvittää maaperän pilaantuneisuus. Kiinteistö, jonka maaperä oli pilaantunut, kuului kuolinpesään, joten kuolinpesän osakkaat voitiin kiinteistön hallinnan nojalla velvoittaa selvittämään maaperän pilaantuneisuus. Koska kyse oli mahdollisesta vanhasta pilaantumistapauksesta, ympäristövastuu perustui JHL 21 §:n jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuuteen, jonka mukaan vastuu on kiinteistön haltijalla. Sen yhteydessä voitiin kuitenkin soveltaa myös nykyisiä YSL:ssä säädettyjä toissijaisen ympäristövastuun rajoituksia, sillä lainsäätäjän tarkoituksena ei voitu katsoa olleen asettaa haltijalle vanhojen pilaantumisten osalta laajempaa ympäristövelvollisuutta kuin lakien voimaantulon jälkeen pilaantuneiden alueiden osalta. Vastaavasti kuin konkurssimenettelyssä, myös kuolinpesän osalta vainajan omaisuus oli siirtynyt yleisseuraannolla. KHO linjasi, että yleisten periaatteiden nojalla ympäristövastuun rajoittaminen suostumuksen ja vilpittömän mielen perusteella voi koskea vain vapaaehtoisia vaihdantatilanteita. Kun kyse oli yleisseuraannosta, ympäristövastuuta ei ollut syytä rajoittaa näillä perusteilla, joten kuolinpesän osakkaat olivat hallintaan perustuvassa toissijaisessa ympäristövastuussa. Oikeuskirjallisuudessa ratkaisua on tulkittu siten, että vastaavasti myös konkurssipesä voisi olla hallintaperusteisessa ympäristövastuussa pilaantuneesta maaperästä ilman, että tämä toissijainen ympäristövastuu rajautuisi pois.¹⁵⁶

KHO:n linjaus on jossain määrin yllättävä, sillä toissijainen vastuu pilaantuneesta maaperästä muodostuu lain sanamuodon mukaan vain, jos pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai haltija on tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alueen tila sitä *hankkiessaan*. KHO katsoi kuitenkin, että tällä vastuuta rajoittavalla säännöksellä ei ole merkitystä, kun kyse on yleisseuraannosta eikä käsillä ole vapaaehtoisia vaihdantaa. Tulkinta olisi voinut olla myös päinvastainen siten, että hallinta yleisseuraannon nojalla ei voi muodostaa toissijaista ympäristövastuuta, koska kyse ei ole ylipäättään vapaaehtoisesta *hankinnasta* ja sellaisesta tilanteesta, jossa alueen haltija olisi voinut millään tavoin vaikuttaa ympäristövastuun muodostumiseen. KHO:n linjauksen voidaankin katsoa heijastavan

¹⁵⁵ Linna 2016 s. 392.

¹⁵⁶ Määttä 2017; Airaksinen 2016 s. 334.

ympäristönsuojelua painottavaa teleologista tulkintaa, kun taas päinvastainen tulkinta olisi painottanut kuolinpesän osakkaiden näkökulmaa ja olemattomia vaikutusmahdollisuuksia ympäristövastuun syntymiseen.

Verrattaessa ratkaisua aiemmin käsiteltyyn ratkaisuun KHO 2015:39 voidaan todeta, että hallintaan perustuva ympäristövastuu voi muodostua myös yleisseuraannon kautta, mutta yleisseuraannon mukana ei siirry toiminnanharjoittajuuteen perustuvaa ympäristövastuuta. Tapauksissa kyse on ollut kuolinpesistä, mutta oletettavasti sama tulkintalinjaus koskisi myös konkurssipesän ympäristövastuuta. Siten konkurssipesä voisi olla hallinnan nojalla toissijaisessa ympäristövastuussa maaperän ja pohjaveden pilaantumisesta eikä vastuun rajoittamista koskevalla säännöksellä olisi merkitystä, mutta toiminnanharjoittajuuteen perustuva ensisijainen ympäristövastuu samasta pilaantumisesta ei siirtyisi. Kun konkurssipesän hallintaperusteinen ympäristövastuu pilaantuneesta maaperästä ja pohjavedestä on mahdollinen, konkurssipesä lienee hallinnan nojalla myös toissijaisessa ympäristövastuussa roskaantuneesta alueesta, sillä tätä vastuuta ei ole muutenkaan rajoitettu kuin poikkeustapauksissa. Kun vastuu muodostuu hallinnan perusteella, konkurssipesän ympäristövastuun edellytyksenä kuitenkin on, että kiinteistö, joka on roskaantunut tai jonka maaperä tai pohjavesi on pilaantunut, kuuluu konkurssipesään. Mikäli velallinen on sen sijaan aiheuttanut ympäristövahinkoa kiinteistöllä, joka ei kuulu konkurssipesään, konkurssipesä ei olisi vastuussa.

Lisäksi silloin, kun ympäristövastuuta on rajoitettu kohtuullisuusarvioinnilla, sillä voi olla merkitystä konkurssipesän toissijaisen ympäristövastuun kannalta. Toissijainen pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus syntyy vain siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuutonta. VYSL:n esitöiden mukaan kohtuullisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota pilaantumisen laajuuteen ja puhdistustoimien taloudelliseen rasittavuuteen.¹⁵⁷ Ratkaisussa KHO 2016:44 kuolinpesän osakkaiden ympäristövastuuta ei pidetty ilmeisen kohtuuttomana saadun selvityksen perusteella. On kuitenkin huomattava, että kyse oli vain maaperän pilaantuneisuutta koskevista lisätutkimuksista, jotka ovat lähtökohtaisesti paljon kevyempiä kuin itse puhdistamistoimiin ryhtyminen. Siten kyseisen ratkaisun perusteella ei voitane linjata, kohtuullistettaisiinko konkurssipesän ympäristövastuuta. Kohtuullistamisarviointi lienee hyvin tapauskohtaista, mutta

¹⁵⁷ HE 84/1999 vp s. 83. VYSL:n esitöillä on painoarvoa vielä YSL:n osalta, sillä lain vaihtumisesta huolimatta maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuuta koskeva sääntely on säilynyt ennallaan, ks. HE 214/2013 vp s. 140.

periaatteessa konkurssipesän toissijaista ympäristövastuuta voitaisiin pitää ilmeisen kohtuuttomana ainakin silloin, kun kyse on hyvin laajasta pilaantumisesta tai puhdistamistoimet muodostuisivat hyvin kalliiksi.

Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä konkurssipesän ympäristövastuuta ei ole kuitenkaan tyypillisesti kohtuullistettu. Kohtuullistamiselle ei ole nähty perusteita, vaikka konkurssipesä ei ole jatkanut velallisen toimintaa tai sillä ei ole ollut mahdollisuutta jätteen poiskuljettamiseen.¹⁵⁸ Ratkaisussa MÖD 2013:36 konkurssipesän vastuuta ei kohtuullistettu, sillä vastuuta pidettiin muutenkin suppeana sisältäen vain puhdistamistoimet, omavalvonnan ja jälkikäsittelysuunnitelman laatimisen. Konkurssipesän vastuuta ei kohtuullistettu myöskään ratkaisussa MÖD 2002:16 siitä huolimatta, että maaperän pilaantumista oli oletettavasti tapahtunut jossain määrin jo ennen konkurssin alkamista, kun kyse oli laajuudeltaan ja kustannuksiltaan suhteellisen rajoitetuista ennallistamistoimenpiteistä.

Ruotsissa kohtuullistamisen kannalta merkitystä ei ole ollut myöskään sillä, onko konkurssipesässä riittävästi varoja toimenpiteisiin ryhtymiseksi ja ympäristövastuun toteuttamiseksi.¹⁵⁹ Tätä on perusteltu sillä, että vaikka ympäristövelvoitteista aiheutuvat kustannukset nousisivatkin suuriksi konkurssipesän varoihin nähden, ympäristövelvoitteiden hoitaminen johtaa usein omaisuuden arvonnousuun. Jos konkurssipesän vastuuta kohtuullistettaisiin ja toimenpiteisiin ryhdyttäisiin julkisin varoin, omaisuuden mahdollinen arvonnousu olisi konkurssipesän velkojille perusteetonta etua. Näin on todettu esimerkiksi ratkaisussa KN B 250/92, jossa konkurssipesä velvoitettiin järjestämään suolahapon poiskuljetus konkurssipesään kuulualta kiinteistöltä. Ratkaisussa todettiin, että jos konkurssipesän vastuuta olisi kohtuullistettu ja kuljetus suoritettu julkisin varoin, olisi se tuottanut velkojille perusteetonta etua. Kiinteistön arvo olisi nimittäin noussut oletettavasti samassa suhteessa kuin mitä suolahapon poiskuljetus olisi maksanut. Muutoinhan konkurssipesä olisi joutunut kustantamaan poiskuljetuksen itse tai potentiaalinen ostaja olisi ottanut kustannukset huomioon kauppahintaa laskevana tekijänä. Siten, vaikka kustannukset saattoivat nousta merkittäviksi suhteessa pesän kokonaisvaroihin, oli määrättyä velvoitetta pidettävä kohtuullisena. Suomessa ei ole toistaiseksi oikeuskäytäntöä konkurssipesän ympäristövastuun kohtuullistamisesta.

¹⁵⁸ Möller 1999, s. 96–97.

¹⁵⁹ Michanek – Zetterberg 2012 s. 280 ja erityisesti konkurssipesän osalta s. 275.

Kuitenkin vastaavasti myös Suomessa on katsottu, että vastuutahon heikko varallisuusasema tai edes konkurssin riski eivät muodosta välttämättä ehdotonta kohtuuttomuusperustetta. Kohtuullistamisen rajoittuneisuutta selittävät muun muassa vastuun ankara luonne sekä aiheuttamisperiaate.¹⁶⁰ Siten konkurssipesän varojen vähäisyys ei luultavasti muodosta kohtuuttomuusperustetta myöskään Suomessa.

Toisaalta Ruotsissa HD on linjannut, että konkurssipesän ympäristövastuu rajoittuu joka tapauksessa enintään konkurssipesän varojen määrään (NJA 2006 s. 662).¹⁶¹ Siten konkurssipesän ympäristövastuu rajoittuu käytännössä niihin toimenpiteisiin, joihin voidaan ryhtyä pesän varoilla. Myös Suomessa ympäristövastuun toteutuminen riippuu viime kädessä konkurssipesän varallisuudesta, vaikka se ei vaikuttane kohtuullisuusarviointiin. Konkurssi nimittäin raukeaa KonkL 10:1:n nojalla, jos pesässä ei ole riittävästi varoja ympäristövelvoitteiden suorittamiseksi, ellei sitä jatketa julkisselvityksenä.¹⁶²

Hallintaan perustuvan ympäristövastuun kannalta on myös keskeistä, onko konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta mahdollista hylätä. Suomessa asiaa ei ole toistaiseksi käsitelty oikeuskäytännössä. Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä on linjattu, että konkurssipesä ei voi välttää ympäristövastuuta hylkäämällä omaisuutta.¹⁶³ Ratkaisussa MÖD 2015:19 konkurssipesä oli julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa siitä huolimatta, että se oli hylännyt kiinteistön, jolla rakennusjätteet sijaitsivat. Konkurssipesä perusteli omaisuuden hylkäämistä sillä, että kiinteistön odotettiin tuovan korkeintaan vähäisiä varoja pesään. MÖD kuitenkin pysytti julkisoikeudellisen ympäristövastuun todeten, että mikäli konkurssipesä vapautuisi ympäristövastuusta omaisuuden hylkäämisen myötä, kukaan ei olisi velvollinen korvaamaan kunnalle toimenpiteitä, joihin se oli tässä tapauksessa velvoitettu ryhtymään. *Linna* on katsonut, ettei ympäristövastuuta voisi muutenkaan välttää

¹⁶⁰ Herler 2008 s. 311 ja 335–336; Kirveskari 2009 s. 816. *Kirveskari* mainitsee konkurssiriskin osalta painavina vastasyinä myös mahdollisuuden kattaa kustannukset yrityssaneerauksen tai maa–alueen realisoinnin myötä sekä muut kohtuullistamista vastustavat seikat, kuten tietoinen riskinotto ja selvitysvelvollisuuden laiminlyönti.

¹⁶¹ Tarkalleen ottaen HD linjasi, että pesänhoitajan velvollisuus ympäristölle vaarallisten jätteiden käsittelystä rajoittuu konkurssipesän varoihin, ks. NJA 2006 s. 662.

¹⁶² Toisaalta ympäristövastuun puuttumisesta huolimatta konkurssipesä saattaa ryhtyä toimenpiteisiin, esimerkiksi puhdistamaan maaperää, jos toimenpiteistä seuraavan omaisuuden arvonnousun odotetaan ylittävän kustannukset. Lisäksi toimenpiteet voivat edesauttaa omaisuuden realisointia.

¹⁶³ Ruotsin konkurssilaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä omaisuuden hylkäämisestä konkurssissa. HD on todennut, että konkurssilaki ei estä omaisuudesta luopumista, jos pesänhoitaja pitää sitä tarkoituksenmukaisena, ks. NJA 2004 s. 777 sekä MÖD 2015:19, jossa viitataan HD:n linjaukseen.

hylkäämällä omaisuutta.¹⁶⁴ Tämä ei ole kuitenkaan itsestään selvää, sillä toisaalta joissain maissa on myös katsottu, että konkurssipesä voi tietyin edellytyksin vapautua ympäristövastuusta omaisuutta hylkäämällä. Esimerkiksi Saksassa on linjattu, että konkurssipesän omistamiseen perustuva ympäristövastuu lakkaa, jos konkurssipesä hylkää saastuneen kiinteistön. Toisaalta mikäli ympäristövastuu perustuu toiminnanharjoittajuuteen, ei konkurssipesä voi vapautua vastuusta omaisuutta hylkäämällä.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Linna 2016 s. 376. *Linna* viittaa näkemyksensä tueksi juuri ruotsalaiseen oikeuskäytäntöön sekä ruotsalaiseen ja amerikkalaiseen oikeuskirjallisuuteen, ks. *Linnan* artikkelin alaviite 11.

¹⁶⁵ Ks. Saksan liittovaltion korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut BVerwGE 122, 75 (23.9.2004 – 7 C 22.03), jossa konkurssipesän vastuu maaperän suojaamisesta päättyi konkurssipesän hylättyä saastuneen kiinteistön, sekä BVerwGE 107, 299 (22.10.1998 – 7 C 38.97), jossa linjattiin, että konkurssipesä oli omaisuuden hylkäämisestä huolimatta toiminnanharjoittajana ympäristövastuussa jätteiden käsittelystä. Ks. konkurssipesän ympäristövastuusta vapautumisesta omaisuutta hylkäämällä myös Möller 1999 s. 111, joka on tosin kirjoitettu ennen edellä mainittuja ratkaisuja.

5 Konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun vaikutukset konkurssimenettelyssä

5.1 Ympäristösaatavien luokittelu

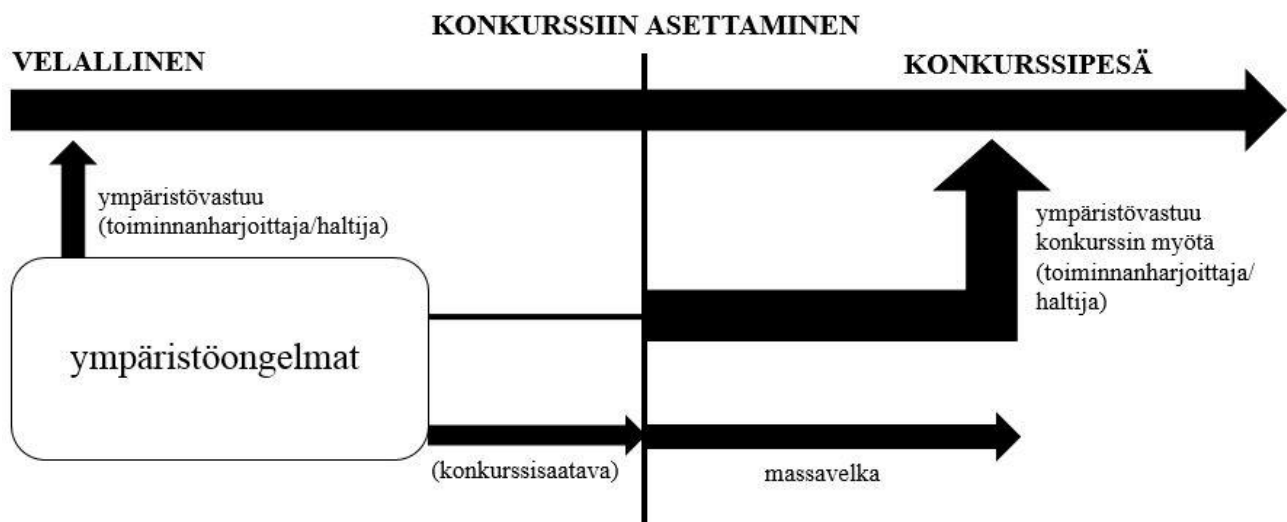
Vaikka julkisoikeudellinen ympäristövastuu muodostuu konkurssipesänkin osalta ympäristöoikeudellisten normien perusteella, konkurssipesän ympäristövastuulla on vaikutusta myös konkurssimenettelyyn ja konkurssivelkoihin. Toistaiseksi konkurssipesän ympäristövastuuta koskevassa oikeuskäytännössä vastuun muodostumista on tarkasteltu pääasiassa vain ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta. Oikeusjärjestyksen koherenssin kannalta on kuitenkin tärkeää, että konkurssipesän ympäristövastuu ja sen seuraukset ovat yhdenmukaisia myös konkurssioikeuden ja konkurssimenettelyn keskeisten piirteiden kanssa. Näin vältetään epäselvät tulkintatilanteet ja varmistetaan, että konkurssimenettely koetaan edelleen oikeudenmukaisena.

Tässä luvussa tarkastelen konkurssipesän ympäristövastuun seurauksia konkurssioikeudellisesta näkökulmasta. Kun konkurssipesä on ympäristövastuussa, se tulee KonkL:n perusteella massavelkaiseen vastuuseen ympäristövastuun mukaisista velvoitteista ja kustannuksista, sillä vaatimukset voidaan tällöin kohdistaa konkurssipesään. Kutsun näitä ympäristövastuuseen perustuvia velvoitteita ja kustannuksia jatkossa *ympäristösaataviksi*.¹⁶⁶ Konkurssipesän massavelkainen vastuu ympäristösaatavista on sinänsä konkurssilain mukainen, koska massavelkoja ovat myös ne velat, joista konkurssipesä on muun lain perusteella vastuussa. On kuitenkin huomattava, että massavelkoina pidetään konkurssioikeudessa tyypillisesti velkoja, jotka ovat syntyneet konkurssin alkamisen *jälkeen*. Tämä ei ilmene suoraan lain sanamuodosta, mutta kuten luvussa 2.1 on todettu, saatavat, joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista, ja jotka ovat siten välttämättä kohdistuneet velalliseen, ovat konkurssisaatavia. Kun otetaan huomioon konkurssisaatavan määritelmä ja se, ettei konkurssipesää ole ollut olemassakaan ennen konkurssin alkamista, konkurssipesän massavelkainen vastuu ympäristösaatavista, joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssia, vaikuttaa epäloogiselta. Voidaankin katsoa,

¹⁶⁶ Korostan tässä yhteydessä, että vaikka käsitteessä puhutaan saatavista, kyse on myös velvoitteista ryhtyä toimenpiteisiin eikä pelkästään rahamääräisistä suorituksista. Käsitteen käyttöä voitaneen pitää silti perusteltuna, sillä konkurssimenettelyn kannalta kyse on saatavista. Yhtenäinen käsite myös selkeyttää asian tarkastelua jatkossa.

että ympäristöoikeuden ja konkurssimenettelyn välille muodostuu jännite, kun konkurssipesä on julkisoikeudellisen ympäristövastuun myötä massavelkaisessa vastuussa sellaisesta ympäristöongelmasta, joka on aiheutunut velallisen harjoittamasta toiminnasta ennen konkurssin alkamista.

Jännite on havainnollistettu alla olevassa kuvassa 1. Kuvan vasen puoli kuvastaa aikaa ennen konkurssia, keskellä oleva pystyviiva konkurssiin asettamisen hetkeä ja oikea puoli konkurssimenettelyn aikaista aikaa. Ylin nuoli kuvaa ajan kulumista ja keskimmäiset nuolet kuvaavat velallisen toiminnasta aiheutuneita ympäristöongelmia koskevan ympäristövastuun kohdistumista ensin velalliseen ja sittemmin konkurssin myötä konkurssipesään. Alimmat nuolet kuvastavat ympäristösaatavien asemaa konkurssissa: ennen konkurssiin asettamista niitä pidettäisiin tyypillisinä konkurssisaatavina, mutta konkurssiin asettamisen ja konkurssipesän ympäristövastuun myötä niistä tulee massavelkaa.



Kuva 1. Kuva velallisen toiminnasta syntyneisiin ympäristöongelmiin liittyvästä jännitteestä ympäristöoikeuden ja konkurssimenettelyn välillä.

Tässä tutkielmassa käsiteltyjä ympäristöongelmatyyppejä tarkastellessa jännite syntyy ensinnäkin, kun konkurssipesä on hallinnan nojalla ympäristövastuussa velallisen toiminnassa syntyneistä jätteistä. Tästä on ollut kyse konkurssipesän jätehuoltovastuuta koskevissa ratkaisuissa KHO 2017:53 ja KHO 2003:51. Lisäksi jännite muodostuu konkurssipesän ollessa toiminnanharjoittajana tai toissijaisesti alueen haltijana

ympäristövastuussa velallisen toiminnassa aiheutuneesta pilaantumisesta tai roskaantumisesta. Jännite muodostuu, koska kaikissa edellä mainituissa tilanteissa ympäristövastuu on ollut olemassa jo ennen konkurssin alkamista, vastuussa on ollut alun perin velallinen ja ympäristösaatavat on voitu kohdistaa velalliseen. Tällöin konkurssisaatavan määritelmän alun perin täyttäneet ympäristösaatavat saavat konkurssimenettelyssä massavelan aseman pelkästään konkurssipesän ympäristövastuun myötä. Tilannetta on pidetty konkurssioikeuden kannalta ongelmallisena, sillä voimassaolevan oikeuden tai laintulkinnan nojalla ei pitäisi olla mahdollista, että tietyistä ennen konkurssin alkamista syntyneistä, velalliseen kohdistuneista velvoitteista tulee massavelkaa konkurssin alkamisen myötä.¹⁶⁷

Jännite, joka muodostuu konkurssipesän ollessa ympäristövastuussa velallisen toiminnasta syntyneistä jätteistä, käy ilmi myös JL:n esitöistä. Vastuun todetaan johtavan joissain tilanteissa velkojen epätasa-arvoiseen kohteluun, kun velallisen toiminnasta syntyneiden jätteiden jätehuoltokustannukset saavat massavelan aseman. Lainvalmistelun aikana pohdittiinkin tarvetta rajata konkurssipesän jätehuoltovastuuta erillisellä säännöksellä, mutta poikkeussäännöstä ei pidetty lopulta tarpeellisena, koska kyse on harvoista yksittäistapauksista.¹⁶⁸ Myös tämä osoittaa, että kyse on lainsäätäjän tahollakin tunnistetusta jännitteestä.

Tiettyjen konkurssisaatavien muuttuminen massaveloiksi konkurssiin asettamisen myötä johtaa käytännössä muiden konkurssivelkojen aseman huonontumiseen. Tällöin konkurssin oikeusvaikutukset eivät enää kohdistu kyseisiin saataviin, vaan ne tulevat massavelkoina kokonaisuudessaan maksetuksi pesän päältä ennen konkurssivelkojille maksettavaa jako-osuutta. *Koulu* onkin huomauttanut, että saatavan enemmän tai vähemmän keinotekoinen luokittelu massavelaksi mahdollistaa tietyn velkojen ryhmän suosimisen.¹⁶⁹ Tämä on ongelmallista erityisesti velkojen yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. Kuten luvussa 2.1.2 on esitetty, Suomessa velkojilla on ollut perinteisesti yhtäläinen maksunsaantioikeus. Yleisiin etuoikeuksiin on suhtauduttu lähtökohtaisesti torjuvasti ja etusijan antaminen yksittäiselle velkojaryhmälle muiden velkojen kustannuksella edellyttäisi erityisiä

¹⁶⁷ Hupli 2017.

¹⁶⁸ HE 199/2010 vp s. 34–35.

¹⁶⁹ *Koulu II Konkurssioikeus – 7. Konkurssin velkaselvittely – Konkurssipesän velat (massavelat) – Massavelkojen piiri – Lakiin perustuva vastuu.*

yhteiskunnallisia perusteita.¹⁷⁰ Lisäksi on huomattava, että etuoikeudet koskevat vain konkurssisaatavia, ja massavelkojen asema on vielä niitäkin parempi. Onkin mielestäni perusteltua pohtia, miten konkurssipesän massavelkainen vastuu velallisen toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista voidaan oikeuttaa paitsi ympäristö-, myös konkurssioikeudellisesta näkökulmasta.

Ympäristösaatavien luokittelemiseksi on esitetty myös vaihtoehtoisia tulkintoja. *Hupli* on katsonut, että ympäristösaatavat eivät voi ylipäättään olla massavelkoja, mikäli niitä koskevat ympäristöongelmat ovat aiheutuneet velallisen toiminnasta. Tämä perustuu massavelan käsitteen suppeaan tulkintaan.¹⁷¹ Myös *Håstad* on todennut ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa, että olisi konkurssioikeuden kannalta kestäväntä, jos konkurssisääntely sivuutettaisiin aina eri oikeudenalojen erityissääntelyn, kuten ympäristö- ja työoikeuden tieltä, ja tietyistä saatavista tulisi massavelkoja erityissääntelyn nojalla.¹⁷²

Päinvastaisen näkemyksen on esittänyt *Linna*, jonka mukaan konkurssipesän julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuville ympäristösaataville tulisi antaa superetuoikeuden asema, jolloin ne tulisivat suoritetuiksi pesästä ennen massavelkoja ja konkurssisaatavia. Superetuoikeus perustuisi siihen, että julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa kyse on tosiasiallisesta toimintaan (toiminnanharjoittajan vastuu) tai alueeseen (haltijan vastuu) kohdistuvasta *rasitteesta*. Kun kyse ei ole saamisoikeudesta vaan omaisuuteen liittyvästä ominaisuudesta, vastuun luokittelu saatavaksi – massavelaksi tai konkurssisaatavaksi – ei olisi luontevaa.¹⁷³ On kuitenkin huomattava, että ainakaan toistaiseksi KonkL:ssa ei tunnusteta superetuoikeutta tai oikeudellisten rasitteiden erilaista asemaa suhteessa muihin saataviin. Erottelu oikeudellisten rasitteiden ja saatavien välillä voidaan myös kyseenalaistaa, sillä myös toimintavelvoitteiden hoitamisesta seuraa rahamääräisiä kustannuksia. *Hupli* onkin – mielestäni osuvasti – todennut, että todellisuudessa ja erityisesti konkurssitilanteissa kyse on aina rahamääräisistä saatavista.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Könkkölä – Linna 2013 s. 14.

¹⁷¹ *Hupli* 2015 s. 7.

¹⁷² *Håstad* 1999 s. 120.

¹⁷³ *Linna* 2016 s. 395–397. *Linna* on katsonut, että superetuoikeus olisi perusteltu silloinkin, kun kyse ei ole korjausvastuusta vaan rahallisesta kustannuskorvausvastuusta, sillä velvoitteen peruste pysyy samana. Kustannuskorvausvastuun samanlaista asemaa puoltaa myös se, että tilanteen luonteen ja kiireellisyyden vuoksi viranomaisen ei voi valita, ryhtyykö se toimenpiteisiin, ks. *Linna* 2017 s. 56. Vaihtoehtoisesti *Linna* on katsonut, että varsinkin kustannuskorvausvastuu voitaisiin jäsentää parhaalla etusijalla olevaksi legaaliseksi panttioikeudeksi.

¹⁷⁴ *Hupli* 2017.

Myös Ruotsissa vallitsee vastaava jännite ympäristö- ja konkurssioikeuden välillä, mikä vaikuttaa tosin ratkenneen oikeuskäytännössä usein ympäristöoikeuden hyväksi. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin tuotu esiin, että konkurssipesän vastuu ennen konkurssia syntyneistä ympäristöongelmista on ongelmallinen, sillä konkurssipesä ei ole tyypillisesti vastuussa velallisen velvoitteista.¹⁷⁵ Tämän johdosta oikeustilan selventämistä lain tasolla on pidetty tarpeellisenä varsinkin konkurssioikeuden kannalta.¹⁷⁶

Ruotsin konkurssilain mukaan saatavat luokitellaan konkurssimenettelyssä kolmeen eri kategoriaan: konkurssikustannukset, jotka luetellaan tyhjentävästi KL 14:1:ssä, muut pesän velat (massavelat) sekä konkurssivelallisen velat (konkurssisaatavat). KL 14:2:n mukaan konkurssikustannukset, esimerkiksi pesänhoitajan palkkio ja kulukorvaukset, suoritetaan pesän varoista ensimmäiseksi. Mikäli pesän varat eivät riitä kattamaan edes konkurssikustannuksia, ne korvataan valtion varoista. Muut pesän velat maksetaan pesästä konkurssikustannusten jälkeen. Viimeiseksi suoritetaan konkurssivelallisen velat KL 11:1:n nojalla. Vastaavasti kuin Suomessa, Ruotsissa konkurssipesän ympäristövastuusta aiheutuvia kustannuksia pidetään muina pesän velkoina eli massavelkoina.¹⁷⁷

Ympäristösaatavat koskevat kuitenkin tyypillisesti vain tiettyä omaisuutta, jolloin niiden hoitaminen hyödyttää erityisesti sellaista velkojaa, jolla on kyseiseen omaisuuteen erityinen etuoikeus. Tämän vuoksi KL 14:18:ssä säädetään, että pesänhoitajan palkkio ja siihen rinnastuvat omaisuuden hoidosta ja myynnistä aiheutuvat kustannukset, jotka koskevat erityisen etuoikeuden kohteena olevaa omaisuutta, suoritetaan ensisijaisesti kyseisen omaisuuden myyntihinnasta ja tuotosta siinä määrin kuin se vaikuttaa muiden velkojien

¹⁷⁵ Andersson – Andersson 2018 s. 58–59; Möller 1999 s. 104 ja 110.

¹⁷⁶ Andersson – Andersson 2018 s. 59. Mielenkiintoisena huomiona voidaan esittää, että keskustelua konkurssipesän ympäristövastuusta on käyty Ruotsissa runsaastikin 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa, ks. esim. Darpö (2000): Verksamhetsutövare, markägare och konkursbon i miljöbalken; Möller, Darpö ja Håstad (1999): Konkurs och miljöansvar - Debatt; sekä Pfannenstill (1993): Några anmärkningar rörande ansvaret för miljöfarlig verksamhet vid konkurs och liknande situationer. Keskustelua on syntynyt, sillä 1990-luvulla annettiin keskeisiä ratkaisuja konkurssipesän ympäristövastuusta vanhan ympäristönsuojelulain nojalla ja 1.1.1999 voimaantulleen ympäristökaaren myötä konkurssipesän ympäristövastuu laajeni entisestään. Vaikka keskustelu oikeusoppineiden kesken oli vilkasta, se ei johtanut ainakaan toistaiseksi selventävään lainsäädäntöön konkurssioikeuden saralla eikä asiaa ole myöskään juuri käsitelty enää oikeuskirjallisuudessa viimeaikaisesta MÖD:n oikeuskäytännöstä huolimatta.

¹⁷⁷ HD on linjannut ratkaisussaan NJA 2006 s. 662, että konkurssipesän ympäristövastuusta aiheutuvat kustannukset eivät ole konkurssikustannuksia, koska konkurssikustannuksina ei pidetä omaisuuden kunnostamisesta ja hoidosta aiheutuneita kuluja, ks. Prop. 2004/05:35 s. 24 ja 36. Ratkaisua on perusteltu lisäksi sillä, että mikäli konkurssipesän ympäristövastuusta aiheutuvat kustannukset olisivat konkurssikustannuksia, valtiolla olisi viimesijainen vastuu toimenpiteistä valtion viimesijaisen konkurssikustannusten korvausvelvollisuuden vuoksi.

oikeuteen tai valtion viimesijaiseen vastuuseen. HD on linjannut ratkaisussa NJA 2006 s. 662, että kun konkurssipesän ympäristövastuu koskee erityisen etuoikeuden kohteena olevaa omaisuutta, kyse ovat tällaisista omaisuuden hoitokustannuksista, joten ne kustannetaan siis ensisijaisesti toimenpiteiden kohteena olevan omaisuuden tuotosta ja myyntihinnasta. Tämän johdosta konkurssipesän ympäristövastuusta aiheutuvat kustannukset eivät rasita kollektiivisesti kaikkia konkurssivelkojia, kun toimenpiteet hyödyttävät vain etuoikeutettua velkojaa.

Suomessa pantinhoitokuluista on säädetty vastaavasti KonkL 17:7.1:ssä, jonka mukaan konkurssipesällä on oikeus saada panttiomaisuuden hoidosta ja myynnistä pesälle aiheutuneet kustannukset korvattaviksi pantin myyntihinnasta heti myynti- ja täytäntöönpanokulujen jälkeen. Hoitokustannukset ovat panttiomaisuuteen kohdistuvia omaisuuden arvon säilyttämiseksi tarpeellisia kuluja, esimerkiksi korjauskustannuksia.¹⁷⁸ Koska asiasta ei ole toistaiseksi oikeuskäytäntöä, ei voida sanoa varmuudella, luokiteltaisiinko konkurssipesän ympäristövastuusta seuraavat ympäristösaatatavat hoitokustannuksiksi. Tällainen tulkinta lienee kuitenkin mahdollinen, sillä julkisoikeudellisessa ympäristövastuussakin on kyse omaisuuden ns. ympäristöliitännäisestä korjaamisesta ja hoitamisesta, mikä tyypillisesti vaikuttaa myös omaisuuden arvoon.

5.2 Jännitteisen tilan tulkinta ja punninta

5.2.1 Lähtökohta jännitteen lieventämiseksi

Ensivaikutelmalta ympäristöoikeuden ja konkurssimenettelyn välillä näyttää vallitsevan edellä kuvailtu laintasoinen jännite, jopa ristiriita. Normiristiriidan purkaminen edellyttäisi viime kädessä, että jokin tilanteeseen soveltuvista säännöksistä sivuutetaan konfliktinratkaisunormien perusteella. Konkurssipesän ympäristövastuu ei enää muodosta ristiriitaa, mikäli tilanteessa sovelletaan vain ympäristöoikeutta, jonka mukaan konkurssipesä on julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa, ja sivuutetaan kokonaan se seikka, että konkurssimenettelyn näkökulmasta kyse olisi konkurssisaatavan muuttumisesta massavelaksi. Toisaalta ristiriitaa ei myöskään muodostu, jos ympäristöoikeudellisia normeja vastuun kohdistumisesta jätetään soveltamatta konkurssipesän osalta ja tulkinta

¹⁷⁸ Könkkölä – Linna 2013 s. 373.

perustetaan vain konkurssioikeuteen todeten, että konkurssipesä ei voi olla vastuussa velallisen toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista niiden ollessa konkurssisaatavia.

Vaikka konkurssipesän ympäristövastuusta aiheutuva jännite vaikuttaa selvältä, on kuitenkin vielä tarkasteltava lähemmin, onko jännitettä mahdollista lievittää monipuolisella tulkinnalla ja punninnalla, ja olisiko kaikkia asiaan soveltuvia oikeusnormeja mahdollista soveltaa rinnakkain. Tällaista lähestymistapaa on puoltanut *Määttä*, joka on kehottanut yhteensovittamiseen ristiriitojen korostamisen sijaan. Yhteensovittaminen on perusteltu tavoite, sillä tulkinnassa on ensisijaisesti pyrittävä noudattamaan kaikkia tilanteeseen soveltuvia normeja.¹⁷⁹ Myös *Herler* on suositellut yhteensovittelevaa lähestymistapaa sen sijaan, että yhdelle oikeudenalalle annetaan etusija toiseen nähden.¹⁸⁰ Ristiriitojen korostamisen ongelmana on, että ristiriitaa ei kyseenalaisteta, vaan siirrytään suoraan konfliktinratkaisunormien käyttöön, joka johtaa vähintään yhden tilanteeseen soveltuvan oikeusnormin sivuuttamiseen. Sen sijaan yhteensovittamismallissa ristiriitahavaintoon suhtaudutaan kriittisesti ja pyritään ensisijaisesti tulkitsemaan ristiriitaisilta vaikuttavia säännöksiä siten, että ristiriita poistuisi. Yhteensovittamismallissakin voidaan hyödyntää konfliktinratkaisunormeja, jolloin ne ohjaavat yhteensovittamiseen pyrkivää laintulkintaa. Vasta mikäli ristiriita ei poistu tällaisella tulkinnalla, on turvaututtava viime kädessä ratkaisustandardeihin valintasääntönä ja jätettävä jotain säännöstä soveltamatta.¹⁸¹

Seuraavaksi tarkastelen yhteensovittamismallin mukaisesti, onko ympäristöoikeuden ja konkurssimenettelyn välillä havaittua jännitettä mahdollista lieventää tulkinnan ja punninnan avulla. Koska konkurssipesän ympäristövastuuta koskeva oikeustila on vielä osittain hyvinkin epäselvä, laintulkinnasta, jännitteistä ja konkurssi- ja ympäristöoikeuden välisestä punninnasta on käyty vilkasta keskustelua. Varsinkin KHO:n linjausta konkurssipesän jätehuoltovastuusta on kritisoitu konkurssioikeudellisesta näkökulmasta ja toisaalta puolustettu ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta.¹⁸² Keskustelua on kuitenkin

¹⁷⁹ Määttä 2013 s. 182. *Määttä* on käsitellyt artikkelissaan erityisesti *lex specialis* –konfliktinratkaisunormin soveltamista ympäristöoikeudellisissa tilanteissa. Yhteensovittamista tulee kuitenkin oletettavasti tavoitella myös muiden konfliktinratkaisunormien osalta, sillä minkä tahansa konfliktinratkaisunormin suora soveltaminen johtaa ainakin yhden tilanteeseen soveltuvan lainsäädännön sivuuttamiseen.

¹⁸⁰ Herler 2005 s. 515.

¹⁸¹ Määttä 2013, erit. s. 180–181.

¹⁸² Linjausta ovat pitäneet hyväksyttävänä esimerkiksi *Herler* (2005 s. 521–522), *Linna* (2016 s. 392–393) ja *Määttä* (2017) sekä jo ennen viimeaikaista oikeuskäytäntöä *Tuomainen* (2001 s. 475). Toisaalta erityisesti *Hupli* (2017) on esittänyt kritiikkiä konkurssipesän jätehuoltovastuusta. Todettakoon tässä yhteydessä, että

käyty myös yleisemmällä tasolla esimerkiksi julkisoikeudellisen ympäristövastuun ja konkurssipesän ominaispiirteistä sekä siitä, millaisia yhteiskunnallisia seurauksia ympäristövastuiden kohdistamisella konkurssitilanteissa voi olla.

5.2.2 Julkisoikeudellisen ympäristövastuun luonne ja konkurssipesän jätehuoltovastuu

Julkisoikeudellista ympäristövastuuta on pidetty ainakin ympäristöoikeuden piirissä erilaisena kuin muita konkurssipesän varoihin kohdistuvia saatavia. Kuten luvussa 3 on todettu, julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa kyse on nimenomaan toimintavelvoitteista ja lainvastaisen, ympäristölle haitallisen tilan korjaamisesta. Sen sijaan konkurssimenettelyssä esiintyvät massavelat ja konkurssisaatatavat ovat rahamääräisiä saatavia. Ympäristövastuun erityisellä luonteella ja tavoitteella on perusteltu sitä, että konkurssitilanteissa saatavien luokittelulla ei olisi merkitystä julkisoikeudellisen ympäristövastuuseen perustuvien velvoitteiden kannalta. Ratkaisussa KHO 2017:53 KHO katsoikin *Linnan* kanssa yhdenmukaisesti¹⁸³, että asiassa ei ollut kyse saamisoikeudesta vaan pikemminkin velvollisuudesta korjata lainvastainen ympäristölle haittaa tai vaaraa aiheuttava tila. Sen vuoksi KonkL:n massavelkaa koskevalla säännöksellä tai sillä seikalla, että jätteillä ei ollut erityistä varallisuusarvoa, ei katsottu olevan asiassa merkitystä.

Konkurssioikeudellista näkökantaa edustava *Hupli* ei ole kuitenkaan hyväksynyt KHO:n näkemystä julkisoikeudellisen ympäristövastuun erityisestä luonteesta. *Hupli* on pitänyt KHO:n perusteluja konkurssioikeuden kannalta vaillisina ja todennut, että massavelkasäännöksellä on tosiasiasa suurestikin merkitystä, kun konkurssipesän katsotaan tulevan ympäristövastuun myötä massavelkaiseen vastuuseen ympäristösaatavista. Saatavien luokittelua ei siten voida sivuuttaa toteamalla, että kyse ei ole saamisoikeudesta, sillä toimintavelvoitteista seuraa väistämättä kustannuksia. Konkurssipesän ympäristövastuusta aiheutuvat kustannukset – suoritettiinpa toimenpiteet sitten konkurssipesän tai viranomaisten toimesta – maksetaan viime kädessä massavelkoina pesän varoista ennen konkurssivelkojille maksettavia jako-osuuksia silloinkin, kun niiden oikeusperuste on muiden konkurssisaatavien tavoin syntynyt ennen konkurssin alkamista.

Hupli antoi myös vuonna 2015 asiantuntijalausunnon konkurssipesän pyynnöstä tapauksessa, joka johti ratkaisuun KHO 2017:53. Asiantuntijalausuntoa on käytetty lähteenä tässä tutkielmassa.

¹⁸³ Huomautettakoon, että KHO on nimenomaisesti viitannut ratkaisussaan *Linnan* artikkeliin Konkurssipesän vastuu ympäristöongelmasta (2016).

Tämä on selvästi vastoin velkojen yhdenvertaisuuden periaatetta. Ottaen huomioon, että velkojen yhdenvertaisuusperiaatteesta ja maksunsaantijärjestyksestä säädetään laissa, konkurssisaatavan määritelmästä ja velkojen yhdenvertaisuudesta ei voida *Huplin* mukaan poiketa pelkällä laintulkinnalla.¹⁸⁴

Konkurssipesän jätehuoltovastuun keskeisesti linjaavissa päätöksissä KHO 2017:53 ja KHO 2003:51 voidaankin pitää ongelmallisena, että ratkaisujen perusteluissa on huomioitu vain rajoitetussa määrin niiden vaikutus konkurssimenettelyyn. Konkurssimenettelyyn kohdistuvien vaikutusten sivuuttamista on perusteltu lähinnä julkisoikeudellisen ympäristövastuun erityisellä luonteella ja tarkoituksella. Lisäksi ratkaisussa KHO 2017:53 todetaan, että konkurssi ei voi poistaa jätelakiin perustuvia velvoitteita. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin huomauttaa konkurssimenettelyn näkökulmasta olevan yhtä lailla selvää, että konkurssiin asettamisen ei pitäisi johtaa velalliseen kohdistuneiden saatavien muuttumiseen massaveloiksi. Aiemmassa ratkaisussa KHO 2003:51 otettiin vielä vähemmän kantaa asian konkurssioikeudelliseen ulottuvuuteen. Ratkaisussa tyydyttiin toteamaan, että konkurssipesä oli jätelain kannalta ongelmajätteen haltija. Ylipäätään KHO on pitänyt jätteiden alkuperää merkityksettömänä tosiseikkana, koska ympäristöoikeudellisesti tarkasteltuna vastuu jätteistä perustuu nimenomaan hallintaan.

Vähäiset konkurssimenettelyyn liittyvät perustelut johtuvat oletettavasti siitä, että KHO:n tehtävänä on soveltaa nimenomaan ympäristöoikeutta eikä konkurssioikeuden soveltaminen kuulu hallintotuomioistuimille. Ratkaisut olisivat todennäköisesti saaneet osakseen kritiikkiä vähintään yhtä paljon, mikäli KHO olisi toimenkuvastaan poiketen antanut konkurssioikeudellisille näkemyksille keskeisen aseman ja jättänyt soveltamatta jätehuoltovastuuta koskevia säännöksiä. Siitä huolimatta on mielestäni aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että ratkaisujen perustelut on kirjoitettu lähes pelkästään ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta. Kysehän on nimenomaan *konkurssipesän* ympäristövastuusta, joten sillä on luonnollisesti merkitystä myös konkurssimenettelyn kannalta eikä konkurssioikeudellista näkökulmaa voitane sivuuttaa tarkasteltaessa tilannetta kokonaisuutena. Ratkaisujen perusteluissa ei huomioidakaan riittävästi sitä, että konkurssipesän ympäristövastuu johtaa konkurssimenettelyn ja konkurssivelkojen kannalta ongelmalliseen lopputulokseen.

¹⁸⁴ Hupli 2017.

Mitä julkisoikeudellisen ympäristövastuun erityisluonteeseen tulee, on kuitenkin huomattava, että vastaavilla perusteluilla voisi puoltaa muihinkin yhteisöllisiin tavoitteisiin liittyvien velvoitteiden ensisijaisuutta. Analogisesti tarkasteltuna esimerkiksi työntekijöiden palkkasaatavia voisi pitää massavelan tai jopa *Linnan* puoltaman superetuoikeuden asemassa, koska kyse on velallisen toimintaan ja siinä käytettyyn työvoimaan erottamattomasti liittyvästä oikeudellisesta rasitteesta. Siten toiminnan voitaisiin katsoa jatkuvan, kunnes siihen liittyvät velvoitteet on suoritettu. Näin ei ole kuitenkaan tehty, vaan työntekijöiden palkkasaatavia on pidetty vakiintuneesti konkurssisaatavina siltä osin kuin ne ovat kertyneet ennen konkurssia ja vastaavasti massavelkana siltä osin kuin ne ovat kertyneet konkurssin alkamisen jälkeen.¹⁸⁵ Vaikka työntekijöiden palkkasaatavat ovat rahamääräisiä, kun taas ympäristövastuu perustaa ensisijaisesti toimintavelvoitteita, molemmissa tapauksissa kyse on suorittamatta jääneistä velvoitteista, joihin liittyy yhteisöllinen tavoite. Vain suojeltava intressi on eri: toisessa se on ympäristönsuojelu ja ympäristön ennallistaminen, toisessa työntekijöiden asema ja palkkasaatavien turvaaminen. Ympäristönsuojeluun liittyvien velvoitteiden erilainen asema konkurssissa verrattuna muihin yhteisöllisiin tavoitteisiin liittyviin saataviin edellyttäisi mielestäni nimenomaista lainsäädännöllistä tukea. Siten ympäristövastuun muodostamia velvoitteita ei voitane pitää konkurssimenettelyssä erityisasemassa olevina rasitteina.

5.2.3 Ympäristövastuun kohdistamisen yhteiskunnallinen merkitys

Julkisoikeudellista ympäristövastuuta voidaan tarkastella myös laajemmin yhteiskunnallisesta näkökulmasta kiinnittäen huomiota vastuun kohdistamisen seurauksiin. Tällöin reaaliset argumentit liittyvät varsinkin ympäristönsuojeluun sekä yritysrahoitukseen. Ympäristönsuojelun kannalta on keskeistä, mitä tapahtuu, jos konkurssipesä ei ole julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa. Jossain määrin painoarvoa voitaneen antaa sille, että kunta on viimesijaisessa vastuussa pilaantuneesta maaperästä sekä roskaantuneesta alueesta. Sen sijaan ketään ei ole asetettu viimesijaiseen vastuuseen jätehuollosta. Siten jätehuolto voi jäädä hoitamatta, mikäli kukaan ei ole vastuussa jätteistä, ja johtaa lopulta

¹⁸⁵ Ks. esim. Konkurssiain neuvottelukunta: 04 Työsuhteisiin liittyvät kysymykset konkurssissa, luku 3. Ennen konkurssin alkamista maksamatta jääneiden palkkasaatavien asema on kuitenkin turvattu palkkaturvalailla (866/1998). Jos työnantaja on maksukyvytön, työntekijä voi hakea työsuhteesta johtuvia, enintään kolme kuukautta aiemmin erääntyneitä saatavia maksettavaksi palkkaturvana. Siten viime kädessä valtio korvaa työntekijöille juuri ennen konkurssia maksamatta jääneet palkkasaatavat.

esimerkiksi maaperän tai pohjaveden pilaantumiseen. Tämä on ympäristöoikeudellisen ennalta varautumisen periaatteen vastaista. Konkurssipesän ympäristövastuuta voidaankin pitää jossain määrin oikeutetumpana silloin, kun viimesijaista vastuutahoa ei ole ja ympäristö jäisi sillensä, jos konkurssipesä ei olisi vastuussa.

Toisaalta ei ole aiheuttamisperiaatteen mukaista, että ympäristövelvoitteet hoidettaisiin aina viime kädessä julkisilla varoilla. Se voisi nimittäin kannustaa toiminnanharjoittajia laiminlyömään ympäristövelvoitteensa ajatellen, ettei niillä ole merkitystä mahdollisen maksukyvyttömyyden ja konkurssimenettelyn kannalta. *Herler* on huomauttanut, että kustannusten kohdistaminen yhteiskunnalle voisi myös johtaa kilpailun vääristymiseen, kun ympäristönsuojeluun liittyviä kustannuksia ei tarvitsisi ottaa huomioon ja sisällyttää hintoihin.¹⁸⁶ Lisäksi rahoittajilla ei olisi tarvetta ottaa huomioon ympäristöongelmiin liittyviä riskitekijöitä. Velkojen asema voisi päinvastoin jopa parantua konkurssin myötä, jos konkurssin myötä velvoitteet suoritettaisiin julkisin varoin, mikä johtaisi konkurssipesään kuuluvan varallisuuden arvonnousuun. *Airaksinen* on huomauttanut, että julkisten varojen käyttäminen velkojen hyödyksi olisi hyvän hallinnon kannalta ongelmallista.¹⁸⁷ Ympäristövelvoitteiden asemaa konkurssissa tarkasteltaessa onkin pidettävä mielessä, että velkojen aseman paraneminen velallisen ajaututtua konkurssiin ei ole perusteltua.

Määttä, joka on puoltanut KHO:n linjausta konkurssipesän jätehuoltovastuusta, onkin huomauttanut varsinkin ratkaisun KHO 2017:53 perustuvan systemaattis-tavoitteelliseen argumentaatioon. Jätelain tarkoituksen kannalta on nimittäin keskeistä, että aina on olemassa jokin taho, joka vastaa jätehuollosta. *Määttä* onkin katsonut, että ympäristöoikeutta sovellettaessa painoarvoa tulee antaa nimenomaan ympäristönsuojelun toteutumiselle eikä asiaa tule siten arvioida konkurssimenettelyn maksunsaantijärjestyksen kannalta. Yhtiön ajautuminen konkurssiin ei nimittäin tarkoita, etteikö ympäristöoikeutta tulisi edelleen noudattaa ja soveltaa. Ympäristöoikeudellisten normien on päinvastoin katsottava velvoittavan muiden toimijoiden ohella myös konkurssipesää, mikäli tämä täyttää ympäristövastuun syntymiseksi laissa asetetut edellytykset.¹⁸⁸ Tämä tulkinta heijastaa

¹⁸⁶ Herler 2008 s. 336. Toisaalta yhteiskunnan vastuu tehostaa ympäristövastuun toteutumista, joten sen asemaa viimesijaisena vastuutahona voidaan pitää sen kannalta perusteltuna.

¹⁸⁷ Airaksinen 2016 s. 331–332.

¹⁸⁸ Määttä 2017.

yhteensovittamismallin mukaista pyrkimystä soveltaa kaikkia tilanteeseen soveltuvia oikeusnormeja, ja sen tulee olla luonnollisesti laintulkinnan lähtökohtana.

Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa *Darpö* on lisäksi huomauttanut, että ympäristövelvoitteiden luonteesta johtuen ympäristöongelmat ilmenevät usein vasta konkurssissa. Maksuvaikeuksissa oleva yhtiö laiminlyö tyypillisesti ensin ympäristövelvoitteensa, sillä toisin kuin muilla saatavilla, ympäristövelvoitteilla ei ole varsinaista ”velkojaa”, joka valvoisi aktiivisesti saatavaansa. Ympäristövelvoitteiden noudattamista valvotaan toki viranomaisten puolesta, mutta laiminlyönteihin reagoidaan usein viiveellä, koska valvonnan määrä on suuri verrattuna resursseihin ja koska viranomaiset ei voi useinkaan asettaa etukäteistä hallintopakkoa.¹⁸⁹ Tämän valossa ympäristösaatavien konkurssisaatavan asemaa voidaankin pitää jossain määrin kohtuuttomana ottaen huomioon erityisesti ympäristönsuojelun tavoite. Toisaalta on kysyttävä, tulisiko ympäristöoikeudellisia säännöksiä muuttaa siten, että ympäristövelvoitteiden laiminlyömisestä jäisi kiinni jo aikaisemmassa vaiheessa ja asiaan voitaisiin puuttua ennakolta.

Viimeiseksi on huomattava, että konkurssipesän laaja ympäristövastuu voi vaikuttaa haitallisesti rahoituksen järjestymiseen yrityksen ollessa vielä elinkelpoinen. Jos ympäristöongelmia ilmenee konkurssin yhteydessä ja konkurssipesän massavelkainen vastuu niistä on laaja, vaikuttaa se luonnollisesti velkojien saamiin jako-osuuksiin konkurssipesästä. Tällainen riski otetaan huomioon luottoa myönnettäessä, joten rahoitus ympäristölle haitallisen toiminnan harjoittamiseksi voi muodostua hyvinkin kalliiksi. Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä konkurssipesän ympäristövastuuta on perusteltu sillä, että rahoittajilla on velvollisuus selvittää etukäteen, mistä lainanottajan toiminnassa on kyse.¹⁹⁰ Toisaalta liian korkea kynnys rahoituksen saamiseksi voi muodostaa tosiasiallisen esteen toiminnan aloittamiselle ja harjoittamiselle, mitä ei voida pitää toivottavana työllisyyden ja talouden kannalta.

5.2.4 Konkurssipesän ominaispiirteet ja vähävaraisuuden vaikutus

Konkurssipesän ympäristövastuun kannalta on myös perusteltua pohtia, onko konkurssipesä rinnastettavissa muihin mahdollisiin ympäristövastuussa oleviin tahoihin, esimerkiksi

¹⁸⁹ Darpö 1999 s. 115.

¹⁹⁰ Darpö 1999 s. 116.

aktiivisesti toimintaa harjoittaviin yrityksiin. Konkurssipesän voidaan katsoa eroavan muista toimijoista siten, että konkurssipesän varat ovat hyvin rajalliset ja jo lähtökohtaisesti vähäisemmät kuin konkurssipesän varallisuuteen kohdistuvat saatavat yhteensä. Lisäksi konkurssipesä syntyy vasta konkurssiin asettamisen hetkellä eikä se ole voinut vaikuttaa aiemmin harjoitettuun toimintaan. Kyse on likvidaatiomenettelystä, joten vaikka konkurssipesä päättäisi jatkaa toimintaa, toiminta on joka tapauksessa vain väliaikaista. Pitkäaikaisten tulevaisuudennäkymien puuttuessa konkurssipesä ei voi käytännössä pyrkiä kartoittamaan tulevaisuudessa tuloja, joilla se kompensoisi ympäristövastuustaan aiheutuneet kustannukset. Siten konkurssipesä eroaa monin tavoin muista aktiivisista toimijoista, jotka ovat parhaassa tapauksessa vakavaraisia, jotka ovat hyötäneet aikoinaan ympäristöongelmia aiheuttaneesta toiminnasta ja joilla voi olla vielä valoisa tulevaisuus edessään. Nämä seikat puoltavatkin mielestäni sitä, että konkurssipesää ei voida välttämättä pitää ympäristövastuussa samoin perustein kuin ketä tahansa muuta toimijaa. On totta, että ympäristöoikeudessa konkurssipesää ei ole erotettu muista toiminnanharjoittajista tai haltijoista eikä konkurssipesän vastuuta ole erikseen rajattu. Tämä ei toisaalta tarkoita, etteikö konkurssipesän erityistä luonnetta voisi ottaa – tai etteikö sitä jopa pitäisi ottaa – tulevaisuudessa lain tasolla huomioon.

Myös Ruotsin oikeuskirjallisuudessa *Möller* on pitänyt ympäristövastuun muodostavia säännöksiä ongelmallisina ottaen huomioon konkurssipesän ominaispiirteet. Erityisen ongelmallisena on pidettävä hallinnasta seuraavaa ympäristövastuuta, koska konkurssipesä ei ole voinut millään tavoin vaikuttaa toiminnanharjoittajan toimintaan. Toisin on esimerkiksi tilanteissa, joissa kiinteistön omistaja vuokraa kiinteistön toiminnanharjoittajalle. Tällöin kiinteistön omistaja voi vaikuttaa jossain määrin ympäristövastuutilanteiden syntymiseen vastaisuudessa määräämällä esimerkiksi vuokrasopimuksen ehdoissa, millaista toimintaa kiinteistöllä saa harjoittaa.¹⁹¹

Konkurssipesän luonteesta on lisäksi todettava, että konkurssipesä on viime kädessä vain konkurssimenettelyä helpottava konstruktio. Konkurssipesä ei ole sinänsä itsenäinen toimija vaan sen taustalla toimivat konkurssivelkojat ja pesänhoitaja. Toisaalta voidaan katsoa, että konkurssipesään kuuluva varallisuus on seurausta velallisen harjoittamasta toiminnasta. Tällöin aiheuttamisperiaatteen mukaan toiminnan ulkoiskustannukset, mukaan lukien ympäristövastuusta seuraavat velvoitteet, tulisi kattaa tuosta samaisesta omaisuusmassasta.

¹⁹¹ Möller 1999 s. 118.

Linna onkin perustellut toiminnan laajaa käsitettä ja julkisoikeudellisen ympäristövastuun superetuoikeutta sillä, että mikäli velallinen ei olisi ajautunut konkurssiin, olisi ympäristövastuut katettu joka tapauksessa kyseisestä omaisuusmassasta velallisen vastuun perusteella.¹⁹² En pidä tätä kuitenkaan kaikin puolin riittävänä perusteluna, sillä samaa perustelua voidaan käyttää mihin tahansa muihinkin konkurssisaataviin. Velalliseen kohdistuvina saatavina kaikki konkurssisaatavat olisivat nimittäin tulleet alun perin normaalisti maksetuiksi velallisen varoista, mikäli velallinen ei olisi ajautunut maksukyvyttömäksi. Tämä ei siis yksin riittäne perustelemaan tiettyjen konkurssisaatavien ensisijaisuutta suhteessa muihin konkurssisaataviin.

Velallisen maksukyvyttömyys, konkurssipesän rajallinen varallisuus ja tulevaisuudennäkymien puuttuminen ilmenevät usein vähäisenä varallisuutena. Edellä on todettu, että vähävaraisuus muodostaa vain harvoin ympäristövastuun kohtuullistamisperusteen. Siitä huolimatta varallisuus vaikuttaa ympäristövastuun toteutumiseen käytännössä sekä siihen, voidaanko ympäristövastuussa olevaan konkurssipesään kohdistaa hallintopakkoa teettämisuhkineen. Teettämisuhka voidaan nimittäin kohdistaa vain sellaiseen asianosaaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Konkurssipesällä lienee oikeudellinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta, sillä varallisuus on konkurssipesän määräysvallassa. Sen sijaan konkurssipesä ei välttämättä kykene varojen vähäisyyden johdosta *tosiasiallisesti* noudattamaan päävelvoitetta. Esimerkiksi *Hupli* onkin katsonut, että ainakin tilanteissa, joissa pesän varat eivät riitä päävelvoitteen suorittamiseen, teettämisuhkaa ei voisi kohdistaa konkurssipesään. Tällöinhän on selvää, ettei konkurssipesä pysty käytännössä ryhtymään toimenpiteisiin.¹⁹³ Toisaalta *Määttä* on huomauttanut olevan ilmiselvää, ettei teettämisuhkaa voida kohdistaa ainakaan konkurssiin ajautuneeseen yhtiöön. Tämä puoltaisi siten osaltaan teettämisuhan kohdistamista konkurssipesään, kun muutakaan vaihtoehtoa ei ole.¹⁹⁴

Teettämisuhan asettamisen edellytyksiä on tarkasteltu myös oikeuskäytännössä tilanteissa, joissa ympäristövastuuseen perustuvat velvoitteet on voitu kohdistaa vaihtoehtoisesti konkurssipesään tai toiseen tahoon ja tämän toisen tahon vastuuta on perusteltu nimenomaan

¹⁹² *Linna* 2016 s. 399.

¹⁹³ *Hupli* 2017.

¹⁹⁴ *Määttä* 2017.

oikeudellisella ja tosiasiallisella mahdollisuudella päävelvoitteen noudattamiseksi.¹⁹⁵ Sen sijaan toistaiseksi ei ole oikeuskäytäntöä, jossa teettämisuhan asettamisen edellytyksiä olisi arvioitu nimenomaan konkurssipesään kohdistetun vastuun kannalta. Kuitenkin tapauksessa KHO 2017:53 konkurssipesään kohdistettuja jätehuoltovelvoitteita oli tehostettu teettämishallalla, joka myöhemmin pantiin täytäntöön siitä huolimatta, ettei konkurssipesä ollut riittävän vakavarainen velvoitteisiin nähden. Tämä johti lopulta kyseisen konkurssipesän hakeutumiseen konkurssiin.¹⁹⁶ Ratkaisussa ei ole kuitenkaan pohdittu teettämisuhan mahdollisuutta ja USL 7.1 §:ää, joten oikeustila on tältä osin edelleen epäselvä. *Hupli* on pitänyt teettämisuhan kohdistamista konkurssipesään tällaisessa tapauksessa selvänä oikeuden väärinkäyttönä ja huomauttanut, että on ylipäänsä järjetöntä asettaa sellainen konkurssipesä ympäristövastuuseen, joka ei kuitenkaan käytännössä kykene suorittamaan velvoitteita.¹⁹⁷ Tähän liittyen *Hupli* on myös todennut, että konkurssipesän ympäristövastuu ei ole välttämättä kovin tehokas keino ympäristövelvoitteiden hoitamiseen ja ympäristönsuojelun toteuttamiseen. Kun konkurssipesä lienee usein vähävarainen eikä siten velvoitteita voida välttämättä hoitaa vastuusta huolimatta, seurauksena on vain konkurssin raukeaminen tai konkurssipesän hakeutuminen konkurssiin.¹⁹⁸

Ruotsissa on perusteltu vähävaraisenkin konkurssipesän ympäristövastuuta ja vastuun kohtuullistamatta jättämistä myös sillä, että konkurssipesä ja velkojat voivat hyötyä omaisuuden arvonnoususta sekä kattaa toimenpiteiden kustannukset käytännössä omaisuuden realisoinnista. *Håstad* on katsonut kuitenkin oikeuskirjallisuudessa, että tällä perustelulla on kehäpäättelyn piirteitä. Jos konkurssipesän katsotaan hyötyvän rahallisesti toimenpiteestä, on mielipide jo muotoutunut konkurssipesän vastuun perusteella.¹⁹⁹ Myös

¹⁹⁵ Ks. esim. KHO 20.6.2013 taltio 2132, jossa oli kyse uponneen aluksen nostamisesta roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuuden nojalla. Tapauksessa alus oli myyty yritykselle, joka oli asetettu sittemmin konkurssiin. Alus oli kuitenkin jäänyt kaupasta huolimatta myyjän haltuun ja myyjä oli uppoamishetkellä aluksen omistaja rekisteritietojen perusteella. Aluksen myyjä velvoitettiin hallinnan perusteella nostamaan alus. Tarkasteltaessa velvoitetta sekä sitä koskevaa teettämishuonetta otettiin huomioon myös, että myyjällä oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa aluksen nostamisvelvoitetta. Koska vaihtoehtoisena vastuutahona olisi ollut konkurssipesä, myyjän oikeudellisella ja tosiasiallisella mahdollisuudella velvoitteen noudattamiseen lienee ollut oma vaikutuksensa päätökseen kohdistaa velvoite myyjään konkurssipesän sijaan.

¹⁹⁶ Ks. Nyt tämäkin on nähty: konkurssipesä meni konkurssiin – Ehrnroothien rahoilla (Kauppalehti 12.5.2017).

¹⁹⁷ *Hupli* 2017.

¹⁹⁸ *Hupli* 2017.

¹⁹⁹ *Håstad* 1999 s. 120–121.

Möller on huomauttanut, että tällainen päätelmä edellyttää jo lähtökohtaisesti, että kiinteistö tai muu toimenpiteiden kohteena ollut omaisuus saadaan realisoitua: muutoinhan toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset jäävät rasittamaan konkurssipesää. Lisäksi edellytyksenä on, että konkurssipesässä on ylipäättään riittävästi varoja toimenpiteiden kustantamiseksi jo ennen kuin omaisuus myydään. Lopulta mahdollinen arvonnousu toki hyödyttää konkurssivelkojia, mutta toisaalta velkojat käytännössä kustantavat toimenpiteet vähäisempien jako-osuuksiensa kautta.²⁰⁰ Siten konkurssipesän ympäristövastuuta ei voitane perustella aukottomasti myöskään omaisuuden mahdollisella arvonnousulla.

5.2.5 Konkurssipesän ja rahoittajan vastuun analoginen tarkastelu

5.2.5.1 Konkurssipesän vastuu velallisen sopimuksista

Ratkaisua voidaan hakea niin ikään tarkastelemalla analogisesti konkurssin vaikutusta sopimukseen sekä konkurssipesän vastuuta muista velallisen velvoitteista. Konkurssimenettelyn sopimusjatkuvuuden periaatteen mukaan konkurssi ei itsessään lakkauta tai muuta velallisen sopimussuhteita. Konkurssi ei siten oikeuta irtisanomaan tai purkamaan sopimusta, mutta sopimuspuolet voivat saattaa normaalisti voimaan sopimusrikkomuksiin liittyvät oikeusvaikutukset.²⁰¹ Konkurssipesällä on katsottu kuitenkin olevan oikeus kieltäytyä velallisen solmiman sopimuksen täyttämisestä eli yleinen vetäytymisoikeus, vaikka siitä ei olekaan nimenomaisesti säädetty lainsäädännössä. Yleistä vetäytymisoikeutta voidaan perustella velkojien edulla ja yhdenvertaisuuden periaatteella.²⁰² Toisaalta konkurssipesälle on säädetty KonkL 3:8:ssä sijaantulo-oikeus, jonka nojalla konkurssipesällä on myös oikeus sitoutua velallisen sopimukseen.²⁰³ Mikäli konkurssipesä ilmoittaa sitoutuvansa sopimukseen ja asettaa hyväksyttävän vakuuden sopimuksen täyttämiseksi, vastapuoli ei pääsääntöisesti saa purkaa sopimusta. Konkurssipesän sijaantulon myötä konkurssipesä tulee massavelkaiseen vastuuseen sopimuksen täyttämisestä.

²⁰⁰ Möller 1999 s. 108.

²⁰¹ Koulou 2004 s. 166.

²⁰² Tuomisto 2010 s. 25–26.

²⁰³ Sijaantulo-oikeus on konkurssipesän näkökulmasta hyödyllinen esimerkiksi silloin, kun sopimuksen täyttämiseksi saadaan toinen sopimusosapuoli suorittamaan oma osuutensa, vaikkapa kauppahinnan maksu tilaustyöstä.

Lain esitöistä käy ilmi, että kun konkurssipesä käyttää sijaantulo-oikeuttaan, konkurssipesän massavelkainen vastuu koskee pääsääntöisesti vain konkurssin aikaisia konkurssipesän suoritusvelvoitteita ellei kyse ole jaottomasta, yhdeksi kokonaisuudeksi tulkittavasta suorituksesta.²⁰⁴ *Tuomisto* onkin katsonut, että sijaantulo-oikeuttaan käyttäneen konkurssipesän massavelkaisen vastuun ulottuvuus riippuu siitä, onko sopimukseen perustuva suoritusvelvollisuus jaollinen vai jaoton. Jos suoritusvelvollisuus on jaoton, konkurssipesä on massavelkaisessa vastuussa koko suorituksesta. Jaottomana suorituksena voidaan pitää esimerkiksi koneen tai laitteen toimittamista. Sen sijaan jaollinen suoritus koostuu useammasta yksittäisestä suorituksesta, esimerkiksi paljoustavaran toimittamisesta useassa erässä. Kun kyse on jaollisesta suorituksesta, konkurssipesällä on oikeus osittaiseen sijaantuloon, jolloin konkurssipesä on massavelkaisessa vastuussa vain tulevista suorituksista.²⁰⁵ Tällainen tulkinta heijastaa vakiintunutta linjausta. Konkurssipesän nimenomaisesta sijaantulo-oikeudesta säädettiin nimittäin uuden KonkL:n myötä vuonna 2004, mutta jo tätä aiemmin on katsottu, että konkurssipesä voi olla massavelkaisessa vastuussa velallisen velvoitteista esimerkiksi silloin, kun velallinen on aloittanut tuotteen valmistamisen tilaajalle ja konkurssipesä saattaa kyseisen työn loppuun sekä luovuttaa tuotteen.²⁰⁶ Tällöin kyse on juuri jaottoman suorituksen loppuun saattamisesta.²⁰⁷

On huomattava, että konkurssipesällä on nimenomaan sijaantulo-oikeus, ei sijaantulovelvollisuutta. Konkurssipesä on lähtökohtaisesti itsenäinen toimija, jolloin se ei vastaa velallisen solmimien sopimusten täyttämistä. Mikäli konkurssipesä ei käytä sijaantulo-oikeuttaan, se ei ole sopimuksen osapuoli eikä sopimukseen perustuvia vaatimuksia voida kohdistaa konkurssipesään. Siten sopimukseen perustuvat saatavat ovat konkurssisaatavia, jollei konkurssipesä käytä sijaantulo-oikeuttaan ja tule massavelkaiseen vastuuseen niistä. Konkurssipesä voi myös kieltäytyä sopimuksen täyttämistä edellä esitetyn mukaisesti. Siten voidaan todeta, että ainakin tavanomaisten sopimusten osalta konkurssipesältä edellytetään nimenomaista sijaantulo-oikeuden käyttämistä ja päätöstä tulla massavelkaiseen vastuuseen velallisen velvoitteista. Analogisesti tarkasteltuna myös

²⁰⁴ HE 26/2003 vp s. 54.

²⁰⁵ *Tuomisto* 2010 s. 84–85 ja 198.

²⁰⁶ ks. *Hämäläinen* 2002 s. 780–781.

²⁰⁷ Toisaalta Ruotsissa ainakin *Möller* on katsonut, että mikäli konkurssipesä tulee konkurssivelallisen sijaan sopimukseen tai jatkaa toimintaa, massavelkainen vastuu ei ulotu velallisen ennen konkurssia laiminlyömiin velvoitteisiin. Näkemystä on perusteltu sillä, että konkurssipesä ei ole koskaan vastuussa velalliseen kohdistuneista velvoitteista riippumatta näiden velvoitteiden luonteesta, ks. *Möller* 1999 s. 104–105 ja 110.

konkurssipesän ympäristövastuu vaikuttaa oikeudenmukaisemmalta, mikäli konkurssipesä on voinut päätöksenteollaan vaikuttaa itse vastuun muodostumiseen.

5.2.5.2 *Rahoittajan vastuu velallisen aiheuttamista ympäristöongelmista*

Ratkaisua konkurssipesän ympäristövastuun kohdistamiseen voidaan hakea myös tarkastelemalla rahoittajan ympäristövastuuta yleisesti ja konkurssitilanteissa. Rahoittajan ympäristövastuulla on analogista merkitystä, sillä mikäli konkurssipesä on ympäristövastuussa, velkojat kantavat käytännössä kollektiivisesti konkurssipesän nimissä vastuuta ympäristövelvoitteista siihen määrään asti kuin pesässä on varoja. Konkurssipesän vastuuhan vaikuttaa nimenomaan velkoihin ja heille viimeisenä suoritettaviin jako-osuuksiin. Tähän nähden on mielenkiintoinen huomio, että rahoittajia ei ole asetettu laissa julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen velallisen aiheuttamista ympäristöongelmista. Edes pantinhaltijaa ei voida lain nojalla pitää ympäristövastuussa kyseisestä omaisuudesta, joten kiinnitysvelkoja ei ole esimerkiksi puhdistamisvastuussa pantin kohteena olevan kiinteistön maaperän pilaantumisesta.²⁰⁸

Rahoittaja voi kuitenkin olla poikkeuksellisesti yksityisoikeudellisessa ympäristövastuussa eli korvausvastuussa velallisen aiheuttamista ympäristöongelmista niin konkurssitilanteissa kuin silloin, kun toiminnanharjoittaja on edelleen maksukykyinen.²⁰⁹ Tällöin vastuuseen sisältyy myös korvausvelvollisuus vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksista, jota on käsitelty edellä luvussa 3.1. Rahoittajan yksityisoikeudellinen ympäristövastuu perustuu YmpVahL 7.1 §:ään, jonka mukaan vastuussa on paitsi toiminnanharjoittaja, myös toiminnanharjoittajaan rinnastettavissa oleva taho. YmpVahL 7.2 §:n mukaan rinnastettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon henkilön määräysvalta, hänen taloudelliset suhteensa toiminnanharjoittajaan sekä hänen toiminnasta tavoittelemansa taloudellinen etu. Rinnastettavuudella on haluttu saattaa vastuun piiriin myös ne tahot, jotka harjoittavat ympäristölle haitallista toimintaa toisen lukuun tosiasiallisesti, vaikkakaan ei muodollisesti, toiminnanharjoittajana.²¹⁰ Säännöksen tarkoituksena onkin ollut oikea

²⁰⁸ Linna 2016 s. 385 sekä Tuomainen 2001 s. 472–473 ja 482. Toisaalta maaperän pilaantumistapauksissa kiinnitysvelkojan kannattaa mahdollisesti puhdistaa maaperä varsinaisen velvollisuuden puuttumisesta huolimatta, sillä usein maaperän puhdistaminen lisää kiinteistön kysyntää ja saattaa nostaa kiinteistön arvoa enemmän suhteessa puhdistamiskustannuksiin.

²⁰⁹ Ks. Tuomainen 2001 s. 472–473 ja 482 konkurssitilanteiden osalta sekä Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 275 toiminnanharjoittajan ollessa edelleen maksukykyinen.

²¹⁰ HE 165/1992 vp s. 26.

vastuun kohdistuminen myös välikäsiä käytettäessä. Rahoittajan vastuu rinnastettavuuden nojalla on kuitenkin hyvin harvinainen, sillä lain esitoissa todetaan nimenomaisesti, että toiminnan rahoittajalle ei synny korvausvastuuta vain rahoitussuhteen ja siihen kuuluvan tavanomaisen valvonnan perusteella.²¹¹ Siten luotonantajan yksityisoikeudellinen ympäristövastuu edellyttäisi aina normaalia rahoitustilannetta syvempää suhdetta.²¹²

Rahoittajan hyvin rajoitettu ympäristövastuu velallisen toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista on mielestäni perusteltu, sillä tyypillisessä velkasuhteessa velallinen on varsin itsenäinen suhteessa rahoittajaan. Tämä tulisikin mielestäni ottaa huomioon myös konkurssipesän ympäristövastuuta pohdittaessa. Konkurssipesän vastuun osalta kyse on toki velvoitteiden kattamisesta velallisen varoista, mutta käytännössä velallisen varojen käyttäminen vaikuttaa velkojen maksunsaantioikeuden toteutumiseen. Tyypillisesti velkoja ei ole osallistunut velallisen toimintaan siinä määrin, että hän olisi myötävaikuttanut ympäristöongelmien syntymiseen. Kun velkojen ympäristövastuu velallisen toiminnasta on hyvin rajallinen, konkurssipesän laaja ympäristövastuu ei ole välttämättä perusteltu, kun vastuun kantaisi kuitenkin viime kädessä velkojakollektiivi saatavineen.²¹³

5.2.6 Tulkinta ja punninta oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien valossa

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että laintulkinnalla, reaalisilla argumenteilla ja analogisella tarkastelulla on voidaan niin puoltaa konkurssipesän ympäristövastuuta kuin vastustaa sitä. Jännitteessä onkin kyse loppujen lopuksi siitä, että jos konkurssipesä on ympäristövastuussa ympäristöoikeudellisten normien perusteella, konkurssipesän tulisi suorittaa ympäristövastuuseen perustuvat velvoitteet. Samanaikaisesti konkurssimenettelyyn kuuluu, että konkurssipesän varat jaetaan konkurssivelkojille jako-osuuksina saatavien luokittelun, velkojen yhdenvertaisuuden periaatteen ja maksunsaantijärjestyksen mukaisesti. Ympäristöllä on oikeus ympäristövastuun toteuttaviin toimenpiteisiin ja velkojilla jako-osuuksiinsa, eikä kumpikaan näistä oikeuksista kumoa aukottomasti toista oikeutta tai asetu sen edelle. Kun molempien oikeuksien täysimääräinen

²¹¹ HE 165/1992 vp s. 27.

²¹² Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällaisen suhteen voisi saada aikaan esimerkiksi rahoittajan tiukka kontrolli kriisiyhtiöstä ja osallistuminen toiminnanohjaukseen, ks. Wuolijoki – Hemmo 2013 s. 275.

²¹³ Vastaavasti myös ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että konkurssipesän ympäristövastuu on jossain määrin epälooginen, kun itse rahoittajia pidetään vain hyvin rajoitetusti ympäristövastuussa, ks. Möller 1999 s. 119.

toteuttaminen on mahdotonta, jännitteen poistaminen pelkällä laintulkinnalla vaikuttaa mahdottomalta.

Määttä on katsonut, että mahdollisimman laajaan ja rinnakkaiseen oikeusnormien soveltamiseen pyritäessä jopa sanamuodon vastainen tulkinta, ns. *tulkinnallinen vanuttaminen* on perustellumpaa kuin kokonaan tilanteeseen soveltuvan normin sivuuttaminen.²¹⁴ Tulkinnallisella vanuttamisella voidaan puoltaa konkurssipesän ympäristövastuuta, jolloin tulkinnallinen vanuttaminen kohdistuisi konkurssisaatavan käsitteeseen ja saatavien luokitteluun. Näin on toimittu myös oikeuskäytännössä ainakin konkurssipesän ympäristövastuun osalta. Toisaalta tulkinnallinen vanuttaminen toimii myös toiseen suuntaan, jolloin konkurssipesä ei olisi ympäristöoikeudesta huolimatta ympäristövastuussa. Nähdäkseni tulkinta johtaisi kuitenkin molemmissa tapauksissa käytännössä jonkin asiaan soveltuvan normin soveltamatta jäämiseen, jolloin tulkinnan lopputulos on edelleen toisen oikeudenalan kannalta ennakoimaton ja ongelmallinen. Siten jännitettä ei voitane ratkaista aukottomasti tulkinnallisella vanuttamisella.

Jännitettä voidaan tarkastella myös oikeusperiaatteiden punninnan sekä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan valossa. Konkurssipesän ympäristövastuun kannalta merkitykselliset periaatteet ohjaavat kuitenkin laintulkintaa eri suuntiin. Ekologisen itseisarvon periaate ja läpäisyperiaate edellyttäisivät ympäristömyönteistä tulkintaa myös konkurssitilanteissa, jotta ympäristönsuojelu toteutuu ja tarpeellisiin ennaltaehkäisemis- tai ennallistamistoimiin ryhdytään. Sen sijaan velkojen yhdenvertaisuuden periaate sekä kustannustehokkuuden periaate puoltavat velkojamyönteistä tulkintaa, jolloin konkurssisaatavan kriteerit täyttävä saatava ei voi muuttua massavelaksi ja huonontaa käytännössä muiden konkurssivelkojen asemaa. Ennustettavuusperiaatteenkin voidaan katsoa olevan vastoin konkurssipesän ympäristövastuuta, kun asiasta ei ole säädetty tarpeeksi tarkasti konkurssilaissa eikä sen perusteella ole ennakoitavissa, että konkurssipesä voisi joutua massavelkaiseen vastuuseen velallisen toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista. Aiheuttamisperiaate kohdistaisi vastuun aiheuttajaan eli velalliseen, muttei sinänsä estä muita vastuutahoja varsinkaan tilanteessa, jossa alkuperäinen toiminnanharjoittaja on maksukyvytön. Vaikutusta on myös perusoikeuksien punninnalla. Sekä ympäristöperusoikeudella että omaisuudensuojalla on perusoikeuksina tulkintavaikutus eli lakeja ja alemmanasteisia säädöksiä on tulkittava

²¹⁴ Määttä 2013 s. 186.

perusoikeusmyönteisellä tavalla.²¹⁵ Kuitenkin myös nämä ohjaavat tulkintaa eri suuntiin: ympäristöperusoikeus puoltaa konkurssipesän ympäristövastuuta ympäristönsuojelun toteutumiseksi, kun taas omaisuudensuoja korostaa velkojien maksunsaantioikeutta.

Viime kädessä voidaan turvautua konfliktinratkaisunormeihin, joiden perusteella jotakin tilanteeseen soveltuvaa oikeusnormia jätetään soveltamatta. Linna onkin katsonut, että tilanteessa voidaan soveltaa *lex specialis* –konfliktinratkaisunormia, jonka perusteella konkurssioikeuden soveltaminen väistyisi ympäristöoikeuden tieltä. KonkL 1:2.1:n mukaan konkurssilakia sovelletaan nimittäin vain, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lisäksi ympäristöoikeuden etusijaa puoltaa se, ettei konkurssilain esitöissä oteta kantaa ympäristöoikeudellisiin kysymyksiin.²¹⁶

On kuitenkin huomattava, että tässä tapauksessa kyse on kahdesta eri kokonaisuudesta, ympäristöoikeudesta ja konkurssimenettelyä koskevasta sääntelystä. Kun kyse ei ole pelkästään yksittäisistä oikeusnormeista, kummankaan oikeudenalan oikeusnormeja ei voida nähdäkseni pitää toiseen nähden ylempiarvoisina, myöhemmin säädettyinä tai edes erityissääntelynä. Myös Määttä on todennut, ettei yhtä oikeudenalaa voida tyypillisesti asettaa toisen edelle.²¹⁷ Konkurssipesän ympäristövastuutilanteisiin soveltuu luontevasti kaksi eri säännöskokonaisuutta sen vuoksi, että siinä on kyse kahden yksittäisen tilanteen, ympäristöongelmaan liittyvän ympäristövastuun ja konkurssimenettelyn, päällekkäisyydestä. Vaikka oikeuskäytännössä on päädytty painottamaan ympäristöoikeudellisia näkökulmia, konkurssipesän massavelkainen vastuu velallisen ympäristöongelmista on tulkinnasta ja punninnasta huolimatta edelleen ongelmallinen erityisesti konkurssivelkojien näkökulmasta. Vaikka ympäristönsuojelua koskeva yleinen etu on ehdottoman tärkeä, konkurssisaatavan kriteerit täyttävä ympäristösaatava ei voi muuttua massavelaksi vain ympäristöoikeuden ja konkurssipesän ympäristövastuun nojalla, vaan sille täytyisi olla lainsäädännöllinen perusta myös konkurssioikeudessa.

²¹⁵ Karapuu II Yleinen osa – 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu – 3. Perusoikeuksien yleinen oikeudellinen merkitys – 3.4. Perusoikeussäännöksen oikeusvaikutusten jaottelu.

²¹⁶ Linna 2016 s. 396.

²¹⁷ Määttä 2017.

5.3 Oikeustilan selventäminen lain tasolla

5.3.1 Selventävän lainsäädännön tarve ja ratkaisuvaihtoehdot

Edellisessä alaluvussa suoritettu tulkinta ja punninta osoittavat, että konkurssipesän ympäristövastuuta koskevan jännitteen poistaminen ei liene täysin mahdollista pelkästään voimassaolevan lainsäädännön tulkinnalla ja oikeusperiaatteiden punninnalla. Ottaen lisäksi huomioon, että vallitseva oikeustila on paikoitellen hyvinkin epäselvä luvussa 4 tehtyjen havaintojen perusteella, pidän ensiarvoisen tärkeänä, että oikeustilaa selvennettäisiin vastaisuudessa lain tasolla. Samaa mieltä ovat olleet myös konkurssiasiamies ja konkurssiasiaain neuvottelukunta sekä oikeusoppineet.²¹⁸ Riippumatta siitä, miten konkurssi- ja ympäristöoikeudellisia näkökohtia painotettaisiin lainmuutoksessa, oikeustilan selkiytymisen johdosta ympäristövastuun kohdistuminen sekä sen vaikutukset konkurssimenettelyssä olisivat etukäteen niin rahoittajien, velallisen kuin pesänhoitajankin tiedossa.

Selkeämpi oikeustila olisi toivottava varsinkin konkurssivelkojen näkökulmasta, sillä tällä hetkellä erityisesti ympäristölle haitallista toimintaa harjoittavilla aloilla vallitsee melkoinen epävarmuus siitä, mitä velallisen maksukyvyttömyydestä seuraa. Tämä vaikuttaa oletettavasti myös rahoitukseen. Kun ympäristövastuun kohdistuminen konkurssitilanteissa on etukäteen tiedossa, rahoittajien on mahdollista ottaa ympäristövastuuta koskeva riski huomioon jo rahoituksen myöntämisen yhteydessä esimerkiksi korkeamman koron muodossa. Oikeustilan ollessa selvä konkurssipesän mahdollinen julkisoikeudellinen ympäristövastuu ei liene ongelmallinen konkurssioikeudenkaan kannalta, sillä massavelan määritelmä ei itsessään edellytä, että saatavien peruste on syntynyt vasta konkurssin alkamisen *jälkeen*. Siten konkurssipesän ympäristö- ja massavelkainen vastuu velallisen toiminnassa aiheutuneista ympäristöongelmista ei ole nähdäkseni mahdoton, kunhan siitä on erikseen säädetty selvyiden vuoksi myös konkurssioikeudessa ja se voidaan muuten oikeuttaa suhteessa velkojen yhdenvertaisuuteen. Kaiken kaikkiaan laissa säädetty selkeämpi oikeustila toisi kaivattua ennakoitavuutta, mahdollistaisi toimivan rahoituksen

²¹⁸ Konkurssiasiaain neuvottelukunnan ja konkurssiasiamiehen lainsäädäntöaloite 13.2.2014 35/01/14; Linna 2016 s. 402 sekä muutenkin kuin Suomen oikeuden kannalta Linna 2017 s. 43–44; Hupli 2017; Määttä 2017; sekä Möller 2016 s. 65. Viimeisin lähde ilmentää Pohjoismaiden ja Baltian maiden insolvenssioikeudellisen verkoston (Nordic–Baltic Insolvency Network), johon kuuluu useita pohjoismaisia ja baltialaisia insolvenssioikeuden asiantuntijoita, näkemystä.

ilman epävarmoja ja tuntemattomia riskejä sekä välttäisi oikeustilan – mahdollisesti yksipuolisen – kehittymisen pelkästään oikeuskäytännön ja –kirjallisuuden nojalla.

Ympäristösaatatavat voidaan luokitella monin eri tavoin konkurssissa. Niitä voidaan pitää konkurssisaatavina, jolloin niitä voi koskea myös yleinen etuoikeus, niillä voi olla massavelan asema konkurssipesän ympäristövastuun seurauksena tai niille voidaan säätää jopa superetuoikeus suhteessa kaikkiin muihin saataviin. Mikäli ympäristösaataville halutaan antaa massavelkoja huonompi, mutta muita konkurssisaatavia parempi asema, MJL:ään voidaan lisätä ympäristösaatavia koskeva yleinen etuoikeus vastaavasti kuin elatusavun etuoikeudesta on säädetty MJL 4 §:ssä. Jos niille taas halutaan massavelan asema, konkurssipesän ympäristövastuusta ja siitä seuraavasta massavelkaisesta vastuusta voidaan säätää nimenomaisesti KonkL:ssa. Jos ympäristösaatavia pidetään superetuoikeuden asemassa, KonkL:ssa tulisi säätää myös ympäristösaatavien erityisasemasta ennen muita massavelkoja. Mikäli ympäristösaatatavat halutaan pitää vain konkurssisaatavan asemassa, KonkL:ssa olisi hyvä tuoda ilmi, että konkurssipesä ei voi olla niistä ympäristö- ja siten massavelkaisessa vastuussa.

OM:n asettamaan työryhmään kuuluvan konkurssiasiamies *Kontkanen* mukaan vireillä olevassa lainvalmistelussa on pidetty mahdollisena kolmea vaihtoehtoista mallia ympäristösaatavien luokittelemiseksi. Ensimmäisen mallin mukaan velallisen toimintaan liittyviä ympäristösaatavia kohdeltaisiin konkurssissa massavelkoina. Tällöin velvoitteista huolehdittaisiin suuremmalla todennäköisyydellä, mutta niistä aiheutuvat kustannukset lisäisivät konkurssien raukeamisia ja konkurssipesien konkursseja. Toisessa mallissa ympäristösaatatavat olisivat aina konkurssisaatavan asemassa. Tämä noudattaisi velkojen yhdenvertaisuuden periaatetta, mutta johtaisi toisaalta julkisen varojen käyttöön enenevässä määrin konkurssitilanteissa. Ongelmaksi voi muodostua lisäksi konkurssivelkojen perusteeton hyötyminen sekä puuttuva kannustin huolehtia ympäristövelvoitteista ennen konkurssia tai sen aikana. Kolmas malli on yhdistelmämalli kahdesta ensimmäisestä vaihtoehdosta, johon pyritään löytämään hyväksyttävä tasapaino eri intressien välillä.²¹⁹ Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa on kuitenkin epävarmaa, millaiseen mallin työryhmä lopulta valitsee.

²¹⁹ Kontkanen 2017.

5.3.2 De lege ferenda

Tässä luvussa erittelen omia näkemyksiäni siitä, miten konkurssipesän ympäristövastuuta koskevaa oikeustilaa tulisi kehittää tulevaisuudessa lain tasolla erityisesti konkurssioikeuden osalta. Näkemykseni perustuvat tutkielmassa aiemmin tehtyihin havaintoihin ja ne ovat muodostuneet vaiheittain tutkimuksen edetessä. Myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden insolvenssioikeudellinen verkosto (*Nordic–Baltic Insolvency Network*) on antanut vuonna 2016 kootun linjauksen siitä, miten ympäristösaatavia tulisi käsitellä konkurssissa. Koska verkostoon kuuluu useita insolvenssioikeuden asiantuntijoita, linjausta voidaan pitää kollektiivisena konkurssioikeudellisena näkemyksenä asiaan.²²⁰ Linjauksen julistuksenomaisuuden johdosta kannanottojen tarkempia perusteluja ei ole kirjoitettu auki. Omat näkemykseni ovat kuitenkin verkoston esittämien linjausten kanssa laajalti samansuuntaisia. Seuraavaksi esittelen ja pyrin perustelemaan monipuolisesti omat näkökantani, ja siltä osin kuin Pohjoismaiden ja Baltian maiden insolvenssioikeudellinen verkosto on linjannut vastaavasta aiheesta, tuon ilmi myös heidän näkemyksensä asiaan alaviitteissä.

Tarkasteltaessa ympäristösaatavien asemaa osana konkurssimenettelyä huomiota tulee kiinnittää kahteen eri seikkaan. Ensinnäkin on määritettävä konkurssipesän ympäristövastuun laajuus. Seuraavaksi on vielä otettava kantaa siihen, millainen asema ympäristösaataville annetaan konkurssimenettelyssä.

5.3.2.1 *Konkurssipesän ympäristövastuun laajuus*

Konkurssipesän ympäristövastuun laajuudella on merkitystä, koska se määrittää, milloin ympäristösaatavat voidaan kohdistaa konkurssipesään. Mikäli konkurssipesä päättää jatkaa velallisen toimintaa, lienee itsestään selvää, että se on toiminnanharjoittajana ja haltijana vastuussa omasta toiminnastaan aiheutuneista ympäristöongelmista.²²¹ Kiinnostavampi kysymys sen sijaan on, onko toimintaa jatkaneella konkurssipesällä vastuuta myös vanhoista, velallisen toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista. Tässä yhteydessä on huomattava, että konkurssipesä jatkaa lähtökohtaisesti velallisen toimintaa vain silloin, kun

²²⁰ Verkostossa on jokaisesta siihen kuuluvasta maasta noin 5–7 asiantuntijan edustus. Ks. eri maiden yhteyshenkilöt Möller 2016 s. 6.

²²¹ Näin on katsonut myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden insolvenssioikeudellinen verkosto, ks. Möller 2016 s. 66.

toiminnan jatkaminen kerryttää konkurssipesän varallisuutta tai vähintäänkin turvaa sen säilymisen. Sen vuoksi pidän perusteltuna, että toimintaa jatkanut konkurssipesä kantaa ympäristövastuun toiminnanharjoittajana ja haltijana myös niistä ympäristöongelmista, jotka ovat aiheutuneet samasta toiminnasta jo ennen konkurssin alkamista. Tätä vastuuta voidaan perustella myös analogisesti konkurssipesän massavelkaisuella vastuulla velallisen velvoitteista sijaantulon myötä.

Vastuun kohdistumista konkurssipesään voidaan pitää oikeudenmukaisena, sillä toiminnan jatkamisen myötä konkurssipesälle kertyvät myös mahdolliset tulevat tuotot kyseisestä toiminnasta. Mikäli vastuuta vanhoista ympäristövahingoista ei olisi, konkurssipesä voisi jatkaa mahdollisesti hyvinkin tuottoisaa toimintaa ja hyötyä siitä ilman vastuuta aiemmista samaan toimintaan liittyvistä ympäristöongelmista. Toisaalta voidaan huomauttaa, että konkurssipesä ei ole voinut vaikuttaa ympäristöongelmien syntyyn ennen konkurssin alkamista. Päättäessään jatkaa toimintaa konkurssipesä voi kuitenkin vaikuttaa siihen, ottaako se ympäristövastuun kannettavakseen niin tulevista kuin myös aiemmin syntyneistä ympäristöongelmista. On siten nähdäkseni kohtuullista, että tällöin ympäristövelvoitteet olisivat massavelkoja riippumatta siitä, ovatko ne saaneet alkunsa ennen konkurssin alkamista vai sen jälkeen. Linjaus helpottaisi myös lainsoveltamista, kun konkurssipesän jatkaessa toimintaa vastuun kannalta merkitystä ei olisi sillä, onko vahinko saanut alkunsa velallisen toiminnasta, konkurssipesän toiminnasta vai osittain kummankin harjoittaman toiminnan johdosta.

Vastuu voitaisiin kuitenkin mahdollisesti rajata pois siltä osin, kuin kyseessä on kertaluonteinen ympäristöongelma, joka on ilmennyt kokonaisuudessaan jo ennen velallisen ajautumista konkurssiin. Tällöinhän kyse on selvästi jo konkurssin alkaessa tiedossa olleesta, rajallisesta vahingosta, jota koskevat velvoitteet ovat selvästi kohdistuneet velalliseen ja jotka ovat siten tyypillisiä konkurssisaatavia. Konkurssipesän puuttuva vastuu vanhojen kertaluonteisten ympäristöongelmien osalta muistuttaisi konkurssipesän sijaantulosta seuraavaa osittaista massavelkavastuuta, kun kyse on jaollisesta eli erotettavissa olevasta suoritusvelvollisuudesta. Lisäksi konkurssipesän ympäristövastuu voisi koskea vanhojen ympäristöongelmien osalta vain niitä ympäristöongelmia, joista konkurssipesä tiesi tai joista sen olisi pitänyt tietää päättäessään jatkaa toimintaa, mikäli vastuun rajaamista pois *bona fide* konkurssipesän osalta pidetään tarpeellisenä.

Kun konkurssipesä ei jatka velallisen toimintaa, kyseeseen tulee mahdollinen hallintaperusteinen ympäristövastuu. Lisäksi pohdittavaksi tulee toiminnan käsitteen

laajuus: konkurssipesä voisi olla tällöinkin toiminnanharjoittajana vastuussa, mikäli toiminnan käsitettä tulkitaan laajasti. Pidän hallintaan perustuvaa konkurssipesän ympäristövastuuta oikeudenmukaisuuden kannalta hyvin haastavana ja moniulotteisena kysymyksenä. Sitä koskeva päätös riippuukin viime kädessä arvopunninnasta. Mielestäni on kuitenkin ongelmallista, että konkurssipesä olisi hallinnan nojalla ympäristövastuussa velallisen aiheuttamista ympäristöongelmista silloin, kun konkurssipesä ei ole päättänyt jatkaa toimintaa. Perustelen näkemystäni erityisesti omaisuudensuojaa koskevalla perusoikeudella sekä sillä, että tällöin konkurssipesä on pelkkä varallisuusmassa eikä aktiivinen toimija, joka voisi jotenkin kerryttää ja kompensoida ympäristövastuusta aiheutuneet menetykset tulevaisuudessa. Pelkkään hallintaan perustuvaa vastuuta ei voida perustella täysin aiheuttamisperiaatteella. Konkurssivelkojat eivät myöskään voisi vaikuttaa konkurssipesän hallintaperusteisen ympäristövastuun syntymiseen, kun velallisen omaisuus siirtyy joka tapauksessa konkurssioikeuden nojalla konkurssivelkojien määräysvaltaan. Pidänkin konkurssivelkojien kannalta oikeudenmukaisena, että konkurssipesä ei ole pelkän hallinnan nojalla vastuussa, mikäli se ei ole jatkanut velallisen toimintaa. Vastoin nykyistä KHO:n linjausta konkurssipesä ei olisi tällöin vastuussa esimerkiksi velallisen toiminnassa aiheutuneista jätteistä, kun se ei ole jatkanut toimintaa.

Edellä mainituin perustein en puolla myöskään toiminnan käsitteen laajaa tulkintaa ja konkurssipesän vastuuta toiminnanharjoittajana silloin, kun konkurssipesä ei ole varsinaisesti päättänyt jatkaa toimintaa. Toiminnan laajaa käsitettä ei voida mielestäni perustella Ruotsin oikeuskäytännöllä, sillä ruotsalainen ja suomalainen lainsäädäntö eroavat tältä osin. Suomessa vastuu tietyistä ympäristöongelmista on säädetty nimenomaisesti haltijalle, kun taas Ruotsissa hallintaa pidetään ympäristölle vaarallisen toiminnan harjoittamisena, jonka on tulkittu johtavan ympäristövastuuseen toiminnanharjoittajuuden nojalla. Kun kotimaisessa lainsäädännössä ympäristövastuu on säädetty eri tilanteissa toiminnanharjoittajalle ja haltijalle, käsitteiden lienee tarkoitettu myös eroavan toisistaan. Sen vuoksi toiminnan käsitettä ei pidä tulkita Suomessa siten, että käytännössä pelkkä hallinta johtaa toiminnanharjoittajuuteen, kunnes kaikki toimintaan liittyvät ympäristövastuut ovat hoidettu. Jotta toiminnanharjoittajan asema syntyy, toiminnanharjoittajalta tulee edellyttää mielestäni aktiivisia toimenpiteitä.²²²

²²² Vastaavasti Pohjoismaiden ja Baltian maiden insolvenssioikeudellinen verkosto on linjannut, että kun ympäristövaatimukset perustuvat vain velallisen toimiin ennen konkurssin alkamista, vaatimusten pitäisi olla konkurssisaatavia. Ks. Möller 2006 s. 65.

Vaikka konkurssipesä ei olisi ympäristövastuussa, ellei se ole päättänyt jatkaa toimintaa, mielestäni on kuitenkin tarpeellista asettaa konkurssipesä ympäristövastuuseen konkurssimenettelyn aikana ilmenevistä äkillisistä ympäristöongelmista. Tällöin konkurssipesä olisi velvollinen ryhtymään välttämättömiin toimenpiteisiin akuutin ympäristöuhan estämiseksi tai jo tapahtuneen akuutin ympäristövahingon pysäyttämiseksi.²²³ Kutsun tällaista ympäristövastuuta *konkurssipesän rajatuksi ympäristövastuuksi äkillisistä ympäristöongelmista ja niiden ennaltaehkäisemisestä*. Toimenpiteisiin tulisi ryhtyä vähintään siinä laajuudessa, että ympäristöongelmasta ei voi aiheutua akuuttia vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Konkurssipesä on näissä tilanteissa luonteva vastuutaho, koska omaisuus on konkurssipesän määräysvallassa ja konkurssipesä voisi tarvittaessa ryhtyä toimiin nopeastikin. Merkitystä ei olisi sillä, minkä tyyppisestä vahingosta on kyse ja mihin se kohdistuu tai sillä, täyttääkö konkurssipesä toiminnanharjoittajan tai haltijan kuvauksen.

Kun kyse on äkillisistä ympäristöongelmista, konkurssipesän ympäristövastuu ja poikkeaminen perinteisestä maksunsaantijärjestyksestä on mielestäni perusteltua vakavien vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi ja minimoimiseksi. Se myös toteuttaa viime kädessä PL 20.2 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Nähdäkseni tällöin saavutettava yleinen etu on niin suuri, että on oikeudenmukaista, että se ohittaa velkojien edun. Konkurssipesän ympäristövastuu voi osoittautua lopulta myös velkojien edun mukaiseksi, jos ympäristövahinko tai sen eteneminen ja siten konkurssipesän varallisuuden mahdollinen arvon aleneminen saadaan pysäytettyä. Konkurssipesän rajattu ympäristövastuu akuuteista ympäristöongelmista estää sen, ettei ympäristöä voitaisi jättää katastrofaaliseen tai edelleen merkittävästi huonontuvaan tilaan maksukyvyttömyyden jäljiltä, mikäli pesässä on varoja jäljellä.

Viimeisenä konkurssipesän ympäristövastuun kannalta tulee pohdittavaksi, halutaanko lainsoveltamiseen jättää joustoa kohtuullisuusarvioinnin muodossa. Tämä heikentäisi ennakoitavuutta, mutta toisaalta mahdollistaisi tapauskohtaisen arvioinnin ja turvaisi paremmin oikeudenmukaiseen lopputulokseen pääsemistä eri tilanteissa. Nähdäkseni konkurssipesän ympäristövastuun kohtuullistamiselle ei ole kuitenkaan riittäviä perusteluja,

²²³ Oikeuskirjallisuudessa myös *Herler* on pitänyt mahdollisena, että konkurssipesällä olisi vastuu äkillisistä ympäristöriskeistä, jolloin vastuu syntyisi ympäristön pilaantumisen riskin perusteella, ks. *Herler* 2005 s. 525–526. Konkurssipesän ympäristövastuuta välttämättömistä toimenpiteistä on konkurssiasiamies *Kontkanen* mukaan pidetty tärkeänä OM:n työryhmän keskuudessa, ks. *Kontkanen* 2017.

mikäli vastuu rajataan muutenkin vain niihin tilanteisiin, joissa se ylipäättään koetaan oikeudenmukaiseksi. Julkisoikeudellinen ympäristövastuu on luonteeltaan ankaraa ja sitä kohtuullistetaan vain hyvin harvoin. Myös Ruotsissa konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun kohtuullistamiseen on suhtauduttu hyvin pidättyvästi. Siten katson, että laissa ei tarvitsisi säätää erikseen mahdollisuudesta kohtuullistaa konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta.

5.3.2.2 *Ympäristösaatavien asema konkurssissa*

Konkurssimenettelyssä saatavien luokittelua koskevalla sääntelyllä on keskeinen merkitys, sillä kaikki saatavat luokitellaan joko massavelkoihin tai konkurssisaataviin. Sen vuoksi katson, että myös ympäristösaatavien, niin korjausvastuun kuin kustannuskorvausvastuun, osalta saatavien luokittelua on noudatettava. Vaikka ympäristövastuu muodostaa toimintavelvoitteita, myös niitä voidaan loppujen lopuksi arvioida rahamääräisinä suorituksina. Olenkin *Huplin* kanssa samaa mieltä siitä, että viime kädessä konkurssissa on kyse aina rahallisista saatavista. Saatavien luokittelusta poikkeaminen vain ympäristösaatavien osalta olisi hyvin poikkeuksellista ja vaatisi erityisiä perusteita, sillä se käytännössä johtaisi näiden saatavien suosimiseen kaikkiin muihin saataviin nähden. Ympäristösaatavien lisäksi konkurssimenettelyissä ilmenee myös monia muita yhteisöllisiin tavoitteisiin liittyviä saatavia, joihin verrattuna ympäristönsuojelun suosiminen ei liene perusteltua. Ympäristösaatavien hyvä asema verrattuna muihin saataviin ei myöskään edellytä erityiskohtelua, sillä massaveloilla on jo lähtökohtaisesti hyvä asema konkurssissa, minkä lisäksi myös konkurssisaatavien keskinäiseen järjestykseen voidaan vaikuttaa etuoikeuksin. Sen vuoksi katson, että ympäristösaataville ei tulisi antaa kaikkiin muihin saataviin nähden etusijaa, *Linnan* ehdottamaa superetuoikeutta. Kun saatavien luokittelusta pidetään kiinni, myös ympäristösaatavat luokitellaan rahamääräisinä saatavina joko massavelkoihin tai konkurssisaataviin riippuen siitä, kohdistuvatko ne konkurssipesään vai pelkästään konkurssivelalliseen eli onko konkurssipesä ympäristövastuussa vai ei.²²⁴

Lisäksi on vielä ratkaistava, myönnetäänkö ympäristösaataville yleinen etuoikeus silloin, kun ne ovat velalliseen kohdistuvia konkurssisaatavia. Ympäristösaatavien parempaa asemaa voidaan perustella sillä, että tarpeellisiin ympäristötoimiin ryhdyttäisiin ainakin

²²⁴ Tätä on pidetty lähtökohtana myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden insolvenssioikeudellisessa verkostossa, ellei muuta erikseen määrätä, ks. Möller 2016 s. 65.

silloin, kun konkurssipesässä on vielä massavelkojen suorittamisen jälkeen tarpeeksi varoja jäljellä. Toisaalta tällainen etuoikeus vaikuttaa suoraan haitallisesti muille konkurssivelkojille jääviin jako-osuuksiin, joten yleisen etuoikeuden myöntäminen tietyille saataville edellyttää painavia perusteita. Suomessa yleisiä etuoikeuksia on säädetty verrattain niukasti painottaen pikemmin velkojen yhdenvertaisuuden periaatetta, eikä esimerkiksi vero- tai työntekijäsaataville ole säädetty yleistä etuoikeutta.²²⁵ Kun ympäristösaatavia verrataan elatusapuun, jolle on säädetty yleinen etuoikeus, voidaan huomata, että elatusavussa on kyse hyvin rajatusta ja suppeasta velvollisuudesta. Sen sijaan ympäristösaataviin voi sisältyä hyvinkin erilaisia ja eritasoisia toimenpiteitä tilanteesta riippuen. Toimenpiteiden kustannukset, laajuus ja välttämättömyys ympäristönsuojelun kannalta vaihtelevat suuresti. Kyse voi olla esimerkiksi jatkuvasta maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta, jolloin toimenpiteillä paitsi ennallistetaan ympäristöä, myös estetään tulevia ympäristövahinkoja, tai toisaalta maiseman ennallistamisesta tilanteessa, jossa ympäristölle ei enää aiheudu lisävahinkoa. Mielestäni olisi muiden konkurssivelkojen kannalta kohtuutonta säätää yleinen etuoikeus kaikille ympäristösaataville niiden luonteesta ja tilanteesta riippumatta. Ympäristösaatavien yleinen etuoikeus voi myös osoittautua kestävämmäksi verrattuna muihin yhteisöllisiin tavoitteisiin, joiden liittyvien saatavien turvaaminen konkurssissa on niin ikään tärkeää.²²⁶

Kun ympäristösaatavat ovat konkurssisaatavan asemassa, erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää velkojen mahdolliseen perusteettomaan hyötymiseen niissä tilanteissa, kun ympäristötoimiin on ryhdytty julkisin varoin. Lainsäädännön puitteissa ei nimittäin saa olla mahdollista, että konkurssivelkojen asema paranee, mikäli konkurssipesän varallisuutta rasittavia ympäristöongelmia hoidetaan julkisin varoin ja varallisuuden arvo nousee. Näin voi tapahtua esimerkiksi silloin, kun kunta puhdistaa konkurssipesään kuuluvan kiinteistön pilaantuneen maaperän, jonka seurauksena kiinteistön arvo nousee. MJL:ssä tulisikin säätää erityisestä etuoikeudesta, jonka nojalla ympäristöongelmien hoitamisesta kunnalle tai valtiolle aiheutuneet kustannukset katetaan ensisijaisesti siitä arvonnoususta, mikä kyseiseen

²²⁵ Mainittakoon, että esimerkiksi verosaatavilla ja työpalkkasaatavilla oli aiemmin yleinen etuoikeus, mutta kaikki yleiset etuoikeudet lapsen elatusapua lukuun ottamatta poistettiin 1990-luvulla MJL:n voimaantulon myötä, ks. HE 181/1992 vp s. 17.

²²⁶ Mainittakoon, että Pohjoismaiden ja Baltian maiden insolvenssioikeudellinen verkosto ei ole ottanut kantaa ympäristösaatavien yleiseen etuoikeuteen pitäen kysymystä poliittisena, Möller 2016 s. 66.

omaisuuteen on kohdistunut toimenpiteiden johdosta.²²⁷ Kyse olisi erityisestä etuoikeudesta, koska se kohdistuu vain tiettyyn esineeseen, ja tässä tapauksessa vain sen arvonnousuun: siltä osin kuin saatavaa ei voida kattaa arvonnoususta, kyse olisi tavallisesta konkurssisaatavasta. Tällainen erityinen etuoikeus estäisi konkurssivelkojen aseman perusteettoman paranemisen ja takaisi hyvän hallinnon toteutumisen. Toisaalta mikäli arvonnousu on ollut suurempi kuin toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset, jäljelle jäävä arvonnousu hyödyttäisi myös muita konkurssivelkoja. Tämä on luontevaa, sillä myös konkurssipesä voisi ryhtyä itse tarpeellisiin ympäristötoimiin vastuun puuttumisesta huolimatta, kun toimenpiteistä ennakoitavissa oleva arvonnousu ja muu mahdollinen hyöty ylittävät toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

²²⁷ Myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden insolvenssioikeudellinen verkosto on ehdottanut, että mikäli saatavat perustuvat ympäristötoimiin, jotka ovat kohdistuneet kiinteistöön tai muuhun tiettyyn omaisuuteen, saatavat tulisi maksaa parhaalla etusijalla kyseisen omaisuuden tuotosta ja myyntitulosta. Tällöin merkitystä ei olisi sillä, onko toimenpiteisiin ryhdytty ennen konkurssin alkamista vai sen jälkeen, ks. Möller 2016 s. 65.

6 Johtopäätökset

Tämän tutkielman perusteella voidaan todeta, että konkurssipesän ympäristövastuuta koskeva oikeustila on vielä paikoitellen hyvin epäselvä. Toiminnanharjoittajana konkurssipesä on vastuussa ainakin omasta toiminnastaan aiheutuneista ympäristöongelmista. Lisäksi oikeuskäytännön myötä on selkiytynyt, että konkurssipesää voidaan pitää ainakin jätelain mukaisena jätteen haltijana ja siten jätehuoltovastuussa. Sen sijaan konkurssipesän ympäristövastuu toiminnanharjoittajana velallisen toiminnasta aiheutuneista ympäristöongelmista sekä hallintaperusteinen vastuu muista ympäristöongelmista kuin jätteistä on edelleen jossain määrin epäselvä. Oikeustilan epävarmuus johtuu toiminnan, toiminnanharjoittajan ja haltijan käsitteiden tulkinnanvaraisesta sisällöstä sekä siitä, että ympäristöoikeudellisissa normeissa ei oteta erikseen kantaa konkurssipesän ympäristövastuuseen.

Epävarmuutta oikeustilasta lisää se, että konkurssipesän ympäristövastuun seuraukset konkurssimenettelyssä voivat olla yllättäviä erityisesti konkurssivelkojen ja saatavien luokittelun kannalta. Konkurssipesän ympäristövastuun myötä nimittäin myös sellaiset ympäristövelvoitteet ja –kustannukset, joita pidettäisiin normaalisti konkurssisaatavina, voivat muuttua massaveloiksi. Kun saatavat voidaan kohdistaa ympäristövastuun nojalla konkurssipesään, konkurssipesä on massavelkaisessa vastuussa ympäristösaatavista silloinkin, kun ne liittyvät velallisen toiminnasta aiheutuneisiin ympäristövahinkoihin. Tämä on ongelmallista erityisesti velkojen yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. Siten ympäristöoikeuden ja konkurssimenettelyn välille muodostuu jännite.

Jännitteen tarkempi tarkastelu sekä lieventämispyrkimykset tulkinnan ja punninnan keinoin ovat osoittaneet, että konkurssipesän ympäristövastuussa kyse on moniulotteisesta asiasta, jolla on erilaisia vaikutuksia niin ympäristöoikeuden kuin konkurssimenettelyn kannalta ja laajemminkin yhteiskunnassa. Konkurssipesän ympäristövastuuta voidaan sekä puoltaa että vastustaa usein eri argumentein. Ympäristöoikeuden piirissä on katsottu, että julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa kyse on toimintavelvoitteista lainvastaisen tilan poistamiseksi, joten saatavien luokittelulla ja velkojen yhdenvertaisuuden periaatteella ei olisi tässä yhteydessä merkitystä. Konkurssioikeuden näkökulmasta on kuitenkin huomautettu, että myös ympäristövelvoitteiden suorittaminen johtaa rahamääräisiin vaatimuksiin. Ympäristövastuun erityisasema konkurssissa ei myöskään ole välttämättä perusteltua verrattuna muihin yhteisöllisiin tavoitteisiin, joita konkurssissa voi ilmetä.

Vallitsevan epäselvän oikeustilan ja jännitteen vuoksi on ehdottoman tärkeää, että oikeustilaa selvennettäisiin vastaisuudessa lain tasolla. Näin myös tapahtunee tulevaisuudessa, kun oikeusministeriön asettama työryhmä julkaisee mietintönsä konkurssilain kehittämistarpeista tämän kevään aikana ja lainvalmistelu etenee lopullisen hallituksen esityksen kautta lainsäädäntömuutokseen. Tämän myötä konkurssipesän ympäristövastuuta koskeva oikeustila voi muuttua jossain määrin siitä, millaiseksi se on jo osittain vakiintunut. Yksi työryhmän jäsenistä, konkurssiasiamies *Kontkanen* on nimittäin todennut, että nykyistä lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä pidetään vain pohdinnan lähtökohtina haettaessa lainsäädännöllistä ratkaisua asiaan.²²⁸

Riippumatta siitä, millainen painoarvo ympäristö- ja konkurssioikeudellisille näkökulmille tullaan lopulta antamaan lainsäädäntömuutoksessa, lainvalmistelussa tulee mielestäni pyrkiä sääntelyn yleiseen hyväksyttävyyteen ja mahdollisimman selkeään oikeustilaan. Tämä on tärkeää erityisesti ennakoitavuuden, yritysrahoitukseen liittyvän riskinhallinnan sekä konkurssimenettelyn oikeudenmukaisuuden vuoksi. Selkeä oikeustila lienee toivottu paitsi konkurssivelkojien, myös pesäinhoitajan näkökulmasta, sillä juuri pesäinhoitajan tulee pystyä tunnistamaan käytännössä ne tilanteet, joissa konkurssipesä voi olla ympäristövastuussa.

Vireillä oleva lainvalmistelu tulee olemaan Suomessa ensimmäinen virallinen kannanotto asiaan konkurssioikeuden näkökulmasta. Toistaiseksi keskeiset linjaukset konkurssipesän ympäristövastuusta perustuvat KHO:n oikeuskäytäntöön, mikä lienee osaltaan johtanut ympäristöoikeudellisten näkökulmien painottumiseen. KKO:lla, johon ylin konkurssioikeudellinen lainsoveltaminen on keskittynyt, ei ole ollut osuutta oikeuskäytännön muodostumisessa. Tämä johtuu siitä, että oikeudessa tarkasteltavana kysymyksenä on ollut nimenomaan konkurssipesän ympäristövastuun muodostuminen ympäristöoikeuden nojalla. Tässä yhteydessä voidaankin esittää mielenkiintoisena sivuhuomiona, olisiko konkurssipesän ympäristövastuuta koskeva oikeustila muotoutunut mahdollisesti eri tavalla, mikäli sitä olisi tarkastellut sellainen korkein oikeus, jossa yhdistyvät sekä ympäristö- että konkurssioikeudellinen osaaminen.²²⁹

²²⁸ Kontkanen 2017.

²²⁹ Huomiosta johtaa tämän tutkielman ulkopuolelle jäävään kysymykseen siitä, onko korkeimman tuomiovallan jakaminen ja kahden korkeimman oikeuden olemassaolo tarpeellista tai edes perusteltua. Korkeimpien oikeuksien mahdollinen yhdistäminen on mielenkiintoinen aihe, josta on käyty laajasti keskustelua puolesta ja vastaan. Oikeusministeriön asettama työryhmä on pohtinut korkeimpien oikeuksien yhdistämisen hyötyjä ja haittoja, ja sitä koskeva mietintö julkaistiin vuonna 2015, ks. OMML 1/2015 Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen – Hyötyjen ja haittojen arviointi. Tämän tutkielman

Aiheen rajauksen vuoksi monet sellaiset asiat, joilla on vaikutusta ympäristösaatavien asemaan konkurssitilanteissa, ovat jääneet tässä tutkielmassa sivuhuomautuksen tasolle tai niitä ei ole käsitelty ollenkaan. Ensinnäkin olen tarkastellut tässä tutkielmassa julkisoikeudellisen ympäristövastuun muodostumista vain tyypillisimpien ympäristövahinkotilanteiden osalta. Esimerkiksi EU:n ympäristövastuudirektiiviä ei ole käsitelty ollenkaan. Koska ympäristövastuun kokonaisvaltainen tarkastelu uupuu, voidaan myös konkurssipesän ympäristövastuuta koskevaa tarkastelua pitää jokseenkin vajavaisena. En ole myöskään tarkastellut ympäristövastuiden kohdistumista omistajanvaihdostilanteissa. Sillä on kuitenkin vaikutusta myös konkurssipesän ympäristövastuun kannalta, sillä konkurssimenettelyssä pyritään nimenomaan realisoimaan konkurssipesään kuuluva omaisuus. En ole myöskään tarkastellut ollenkaan tilanteita, joissa konkurssipesä on vähävarainen, ja konkurssin siirtämistä julkisselvitykseen.

Lisäksi tässä tutkielmassa ei ole käsitelty konkurssipesän yksityis- ja rikosoikeudellista ympäristövastuuta, koska ne eroavat julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta luonteeltaan, tavoitteiltaan ja vastuun muodostumisen osalta. Konkurssipesän yksityis- ja rikosoikeudellinen ympäristövastuu onkin oma mielenkiintoinen kysymyksensä. Koska vastuut ovat erilaisia, yksityis-, julkis- ja rikosoikeudellisen ympäristövastuun ei tarvitse välttämättä kohdistua konkurssitilanteissa samalla tavoin.

Tässä tutkielmassa ympäristövastuuta on tutkittu pääasiassa konkurssimenettelyn näkökulmasta. Ympäristövastuusääntelyä voidaan kuitenkin kehittää myös ympäristöoikeuden piirissä. Tällä hetkellä ongelmallisena voidaan pitää varsinkin julkisoikeudellisen ympäristövastuun pirstaleista sääntelyä. Voidaankin kysyä, pitäisikö ympäristövastuuta koskevia säännöksiä yhtenäistää. Ympäristöongelmat ovat usein limittäisiä keskenään ja yksi ympäristöongelma voi johtaa toiseen, minkä vuoksi voi olla vaikeaa määrittää yksittäisessä tapauksessa, mistä ympäristöongelmasta on kyse. Vastuusääntelyn pirstaleisuuden johdosta samat tahot eivät ole kuitenkaan vastuussa eri ympäristöongelmista, mikä voi aiheuttaa entisestään epäselvyyttä oikeasta vastuutahosta. Ympäristövastuusääntelyn yhtenäistäminen edesauttaisi oikeustilan selventymistä myös konkurssipesän ympäristövastuun kannalta.

aiheeseen liittyen voidaan todeta, että työryhmä on katsonut korkeimpien oikeuksien yhdistämisen mahdollistavan yhdenmukaisemman oikeuskäytännön sekä asiantuntemuksen tehokkaamman käytön yli tuomioistuinlinjarojen, ks. s. 102–103.

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu nimenomaan konkurssipesän mahdollista ympäristövastuuta. Maksukyvyttömyystilanteissa ympäristöongelmiin voidaan kuitenkin hakea ratkaisua myös toissijaisista ympäristövastuujärjestelmistä: vakuuksista, korvausjärjestelmistä ja ympäristövastuuvakuutuksista. Niistä voidaan kattaa tarpeellisten ennallistamis- tai ennaltaehkäisemistoimenpiteiden kustannukset, kun alkuperäinen toiminnanharjoittaja on maksukyvytön. Yhtenä kustannusratkaisuna on myös valtion budjetti- ja lisärahoitus. Ympäristövelvoitteista aiheutuvien kustannusten kohdistumista onkin pidetty viime kädessä oikeuspoliittisena kysymyksenä.²³⁰

Edellä luvussa 5.3.2 olen esittänyt omat lainsäädännölliset ehdotukseni konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun laajuudesta sekä ympäristösaatavien asemasta konkurssissa. Olen pyrkinyt huomioimaan näkemyksissäni niin konkurssipesän ympäristövastuuta puoltavia kuin vastustaviakin seikkoja, joita on tullut ilmi tutkimuksen edetessä, ja löytämään näiden kahden oikeudenalan välimaastosta monipuolisesti perustellun loppuratkaisun. Konkurssipesän ympäristövastuu voi luonnollisesti olla myös laajempi tai suppeampi, mikäli sitä pidetään perusteltuna ja oikeudenmukaisena. Ruotsin oikeusvertaileva katsaus on osoittanut, että myös merkittävästi laajempi konkurssipesän ympäristövastuu on mahdollinen. Ympäristösaatavien asema riippuu viime kädessä siitä, painotetaanko konkurssitilanteissa enemmän ympäristön etua ja ympäristönsuojelua vai velkojien maksunsaantioikeutta ja yhdenvertaisuutta. Siten ympäristövastuun määräytyminen konkurssitilanteissa ei ole pelkästään juridinen, vaan myös poliittinen, yhteiskunnallinen ja arvolitännäinen kysymys.

²³⁰ Mainittakoon tässä yhteydessä, että myös EU:n komissio on pitänyt riittäviä toissijaisia järjestelmiä tarpeellisena ympäristölle erityisten haitallisten ympäristöongelmien osalta maksukyvyttömyystilanteissa ja todennut, että EU:n ympäristövastuusäätelyä tulisi kehittää tähän suuntaan, ks. Multi-Annual ELD Work Programme for the Period 2017-2020 s. 12-13.